

La génèse des politiques publiques foncières comme mode d'action de l'État ougandais sous le leadership de Y. Museveni

Auteure :

Lauriane Gay, doctorante UMR5281 ART-Dev

Avec l'appui de :

Jean-Pierre Chauveau, directeur de recherche émérite de l'IRD,
et Éric Léonard, chargé de recherche à l'IRD

Directrice de thèse :

Julie Trottier, directrice de recherche au CNRS de Montpellier

DÉCEMBRE 2013

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
ACRONYMES.....	6
RÉSUMÉ.....	7
CHRONOLOGIE : L’OUGANDA DU BUGANDA AGREEMENT À NOS JOURS	8
INDICATIONS GÉNÉRALES	10
VOCABULAIRE	11
INTRODUCTION DE L'ÉTUDE.....	13
1. Intérêts et objectifs de la recherche	13
2. Problématique et hypothèse.....	13
3. Cadre théorique et méthodologique	14
4. Plan.....	15
CHAPITRE LIMINAIRE	16
1. Terre et pouvoir avant l’indépendance de l’Ouganda	16
2. Les divisions Nord/Sud ou le partage du pouvoir	19
CHAPITRE I - RÉFORMER LE SYSTÈME FONCIER SOUS LE LEADERSHIP DE MUSEVENI	22
1. L'ouverture au libéralisme ou la reconsidération de la question foncière en Ouganda	22
1.1 Le temps du centralisme	22
1.2 Le NRM ou l'ouverture économique et politique	23
2. Les croyances fondamentales autour de la question foncière	26
2.1 Le forum des communautés de politiques publiques ou la poursuite de la titrisation	26
2.2 Les influences internationales et le forum des spécialistes	28
2.3 Les régimes fonciers coutumiers contre la propriété privée.....	29
2.4 Pas de royaume ganda sans système mailo	32
3. Le projet constitutionnel ou la naissance d'une alliance de circonstance	33

3.1	Le rapport de la Commission Odoki et l'uniformisation des régimes fonciers.....	33
3.2	La première mouture du chapitre foncier de la Constitution : le temps des compromis	34
3.3	La politisation des régimes fonciers	35
3.4	La co-construction du chapitre foncier	37
CHAPITRE II - LE PROCESSUS DE POLITISATION DE LA QUESTION FONCIÈRE DU LAND ACT DE 1998		
À L'AMENDEMENT DE 2010		39
1.	Le Land Act de 1998 ou l'affaiblissement du « Mouvement »	39
1.1	Les premières moutures du Land Act.....	39
1.2	Le Land Act de 1998 ou la formation d'une alliance de circonstance	40
1.3	Les sujets qui fâchent	41
2.	La mobilisation de la question foncière à travers l'amendement de 2010 : une nouvelle lutte contre le parti au pouvoir	43
2.1	La problématisation de l'amendement au Land Act de 2010 à propos des expulsions.....	43
2.2	L'amendement de 2010 : renforcer la codification des régulations coutumières régissant le système mailo	45
2.3	Une nouvelle alliance de circonstance au service du politique	47
CONCLUSION		50
BIBLIOGRAPHIE.....		52
ANNEXES		61

« La question de la reconnaissance des droits locaux et des régulations locales ne saurait ainsi être réduite à une question technique. C'est d'abord une question politique qui, à travers le choix du type de droits reconnus et du type de gouvernance foncière promue, renvoie aux rapports entre identités sociales locales et citoyenneté nationale, entre État, communautés et citoyens, et entre les États et les groupes d'intérêts privés nationaux ou transnationaux ». Lavigne Delville P. et Durand-Lasserve A., *Gouvernance, foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud. Livre blanc des acteurs français de la Coopération.* Comité Technique « Foncier et Développement», septembre 2008, p.21.

AVERTISSEMENT

Ce rapport de recherche a été financé sur le guichet « Production de connaissances et d'informations » du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » piloté par le Comité technique « Foncier et développement » de la coopération française.

Financé par l'Agence française de développement, le projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » est piloté par le Comité Technique « Foncier et développement » où siègent des chercheurs, des experts et des décideurs de la coopération française. Il a pour objectif d'assurer le suivi et l'analyse de l'actualité des enjeux fonciers pour :

- Contribuer aux politiques de gestion du foncier dans les pays d'intervention prioritaires de la France (Sénégal, Mali, Burkina Faso, Madagascar, Niger, Bénin, pays du Maghreb, etc.) ;
- Alimenter la formulation des positions de la France sur le foncier et les questions connexes (investissements agricoles, développement urbain, etc.) dans les instances nationales et internationales ;
- Donner un cadre de référence sur le foncier et favoriser une articulation entre l'expertise du Comité Technique « Foncier et Développement » et les dimensions foncières des interventions sectorielles de l'AFD et de la France (développement urbain/rural, décentralisation et développement

Pour répondre au besoin de production de connaissances opérationnelles, le guichet « production de connaissances et d'information » a été mis en place pour financer des études réalisées par des étudiants encadrés par des institutions ayant une expertise reconnue en matière de foncier et étant en mesure de leur apporter l'encadrement nécessaire pour assurer une bonne qualité du travail produit. Ces études s'inscrivent dans l'un des trois principaux axes de travail actuels du Comité, à savoir :

- Les politiques foncières ;
- Les marchés et transactions foncières
- Foncier et investissements agricoles à grande échelle

Les meilleurs rapports issus de ces études sont disponibles sur le portail « Foncier et développement » à l'adresse suivante :

<http://www.foncier-developpement.fr/qui-sommes-nous/le-comite-technique-foncier-et-developpement/publications/>

ACRONYMES

ULA	Uganda Land Alliance
ULS	Uganda Law Society
CBR	Center for Basic Research
CCEC	Central Civic Education Committee
CCOs	Certificates of Customary Ownership
CP	Conservative Party
DFID	Department for International Development
DP	Democratic Party
IRD	Institut de recherche pour le développement
LRD	Land Reform Decree
LTC	Land Tenure Center
MISR	Makerere Institute of Social Research
NRA	National Resistance Army
NRM	National Resistance Movement
PAS	Programme d'ajustement structurel
ULC	Uganda Land Commission
USAID	United States Agency for International Development
UPC	Uganda People Congress

RESUME

En Ouganda, de nombreux textes juridiques encadrent la gestion de la terre et des sols. Ces exercices juridiques forment le corps des politiques publiques foncières et se sont multipliés à la prise de pouvoir par le National Resistance Mouvement (NRM) en 1986. Ils participent à la reconstruction de ce pays ravagé par vingt années de dictature sous les gouvernements de Milton Obote et du général Idi Amin Dada et permettent l'expression d'idées et d'intérêts parfois déconnectés du problème initial. En novembre 2009, un amendement au *Land Act* de 1998 est voté au parlement, malgré trois années de contestation intense émanant de divers acteurs dont l'intensité s'est notamment traduite par des émeutes à Kampala en septembre 2009. Ces violences ont provoqué vingt-sept morts et six cents arrestations. Initialement, l'interdiction gouvernementale d'un déplacement programmé du roi du Buganda a attisé les tensions. Ces violentes manifestations orchestrées par des militants baganda, des habitants du royaume, étaient les premiers signes d'un mécontentement à plusieurs volets dont l'imposition par le gouvernement central de cet amendement fait partie.

Cet événement est révélateur de la nécessité d'appréhender l'analyse des politiques publiques foncières en Ouganda sous un angle politique. L'étude des politiques publiques foncières est souvent envisagée sous un angle technique, leur mise en œuvre effective et leurs effets non attendus étant des sujets préférés aux questions de domination et de rapport de pouvoir que sous-tendent ces politiques. À travers l'exemple de l'Ouganda, cette étude s'inscrit dans le cadre d'une réflexion sur la « politisation de la question foncière » et l'exercice du pouvoir dans les pays d'Afrique subsaharienne. Elle a pour objectif de comprendre le processus de formulation politique des politiques publiques foncières en Ouganda via une approche diachronique en se focalisant prioritairement sur les idées et intérêts participant à la structuration des oppositions émergeant entre 1986 et 2010.

Cette étude montre que le processus de formulation des politiques publiques foncières est profondément lié à l'exercice du pouvoir et de sa remise en cause. En Ouganda, la transformation des ressources foncières en ressources politiques participe pleinement à la reconstruction de cet État néo-patrimonial. Cette transformation s'opère par une politisation de la question foncière permettant la séduction d'un électorat et l'expression de multiples revendications politiques. Le droit est utilisé pour fabriquer du compromis, mais également pour rompre ces équilibres fragiles grâce aux amendements. Cette étude atteste ainsi de la co-construction des politiques publiques foncières. Ces exercices juridiques ne sont pas le fait d'une imposition autoritaire du pouvoir en place, mais les fruits de débats portés et animés par de nombreux acteurs issus de différents forums.

La politisation de la question foncière s'opère notamment dans des cadres régionaux témoignant de l'attachement identitaire des communautés aux droits d'accès à la terre. Ce sont ces représentations sociales du foncier qui, portées dans les arènes du pouvoir, composent les cadres d'opposition vecteurs de compromis. Les marges de manœuvre et stratégies utilisées par les mouvements contestataires sont par ailleurs profondément liées aux transformations internes du régime politique. Les diverses représentations sociales du foncier combattent unanimement l'idée d'une unification des droits d'accès à la terre où la citoyenneté nationale serait au service du titre de propriété et d'un marché des terres déconnecté des pratiques locales et des institutions traditionnelles. Ces représentations plurielles attestent d'une lutte pour le contrôle de la ressource foncière que ce soit au niveau des communautés locales ou du gouvernement.

CHRONOLOGIE : L'UGANDA DU BUGANDA AGREEMENT A NOS JOURS

1900	Signature du <i>Buganda Agreement</i> entre la Couronne britannique et les chefs Baganda. Cet accord permet de transformer le royaume du Buganda en une province de l'Ouganda et de réformer à la racine le système foncier : 2,7 millions d'hectares de terres deviennent la propriété de la Couronne britannique et 2,3 millions sont partagés entre le <i>kabaka</i> (roi) du Buganda et ses chefs.
1908	Le <i>Buganda Land Law</i> . Cette loi définit les droits fonciers des <i>landlords</i> possédant une terre sous la tenure <i>mailo</i> .
1928	Le <i>Busuluu and Envujo Law</i> . Cette loi définit les droits fonciers des détenteurs-occupants et les relations qu'ils entretiennent avec le propriétaire <i>mailo</i> .
1962	Indépendance. Le kabaka devient président de la République en 1963. Les terres du royaume sont désormais gérées par le <i>Buganda Land Board</i> . Ces terres comprennent les 2,7 millions d'hectares autrefois propriété de la Couronne britannique.
1966	Le Premier ministre Milton Obote fait arrêter plusieurs ministres, place Idi Amin à la tête de l'armée, suspend la Constitution et supprime le poste de président de la République.
1966/1967	Obote lance une opération militaire contre le palais du <i>kabaka</i> , qui s'enfuit à l'étranger. Mise en place d'une République unitaire et centralisée, dirigée par Milton Obote. Les royaumes sont abolis
1969	Le <i>Public Land Act</i> . Cette loi attribue le monopole de l'organisation foncière au <i>Uganda Land Commission</i> et abolit l'administration foncière décentralisée (<i>les Land Board</i>).
1971	Coup d'État du général Idi Amin. Obote part en exil en Tanzanie.
1975	Le <i>Land Reform Decree</i> . Ce décret nationalise toutes les terres et sous-sol du pays. Seuls des baux peuvent être délivrés pour une période de 99 ans pour les individus et de 199 ans pour les personnes morales.
1978-1979	Fuite d'Idi Amin. Le président Nyerere réplique et prend Kampala, accompagné des forces d'Obote et de Yoweri Museveni. Formation d'un gouvernement d'union nationale.
1980	Retour de Milton Obote à la tête de l'État après des élections truquées.
1981	Un groupuscule dirigé par Museveni prend le maquis contre Obote. C'est le début de la guerre du bush (<i>bush war</i>) qui se déroule majoritairement au Buganda.
1986	Prise de Kampala par la National Resistance Army. Museveni devient président de la République et instaure la « démocratie du Mouvement ». La guerre se poursuit dans le Nord et l'Est du pays.
1989-1992 (déc.)	La Commission Odoki est en charge de rédiger un projet de loi constitutionnel alimenté par les opinions des citoyens ougandais récoltées dans les trente-huit districts de l'époque.
1990	Première mouture d'une nouvelle législation foncière, la <i>Tenure and Land Control Bill</i> .

1993	Restauration des royaumes comme institutions culturelles. Ces derniers perdent tout pouvoir politique.
1993	Deuxième mouture d'une nouvelle législation foncière, la <i>Tenure and Land Control Bill</i> .
1995 (septembre)	Proclamation de la nouvelle Constitution. Elle prolonge le système du « Mouvement » (<i>No Party System</i>) et reconnaît la pluralité des tenures foncières en Ouganda.
1996	Première élection présidentielle. Y. Museveni est élu avec 74 % des voix.
1996	Troisième mouture d'une nouvelle législation foncière, la <i>Tenure and Land Control Bill</i> .
1997	Quatrième mouture d'une nouvelle législation foncière, <i>The Land Bill</i> .
1998 (juillet)	Vote du <i>Land Act</i> .
2000	Référendum : 90 % des électeurs optent pour le prolongement du système du « Mouvement » plutôt que pour le multipartisme.
2000	Kiiza Besigye, un vétéran du bush, ancien ministre et proche de Museveni, annonce sa candidature à l'élection présidentielle de 2001.
2001	Élection présidentielle. Museveni est réélu président avec 69 % des voix.
2002	<i>Land Amendment Act 2002</i> .
2002	Démarrage d'un travail de groupe réunissant des membres de la « société civile » et des membres du ministère des Terres en vue de la rédaction d'un livre blanc sur le foncier (<i>National Land Policy</i>).
2004	<i>Land Amendment Act 2004</i> .
2005 (juillet)	Nouveau référendum sur le système politique. Les Ougandais décident à 92 % de passer au multipartisme.
2005 (juillet)	Le Parlement amende la Constitution et lève la limitation des mandats présidentiels ce qui permet à Museveni de se représenter à l'élection de 2006.
2006 (février)	Élection présidentielle. Museveni est réélu avec 59 % des voix.
2007 (novembre)	Le gouvernement présente un nouvel amendement au <i>Land Act</i> , le <i>Land (Amendment) Bill 2007</i> . Cet amendement est présenté comme une solution aux expulsions des détenteurs-occupants. Montée des tensions entre le royaume du Buganda et le gouvernement.
2009 (septembre)	Émeutes à Kampala suite à la répression de manifestations royalistes.
2010 (janvier)	Le président signe le <i>Land (Amendment) Bill</i> introduit en 2007.
2011 (février)	Élection présidentielle. Museveni est réélu avec 68 % des voix.
2011 (mars)	Mouture finale du livre blanc sur le foncier.
2013	Modification par le cabinet du président de la dernière mouture du livre blanc sur le foncier.

INDICATIONS GENERALES

Indications lexicales

Traduction de l'anglais

Nous avons conservé quelques expressions en anglais dans le texte dont notamment :

- ▷ Certains noms d'institutions spécifiques à l'Ouganda (Uganda Land Commission par exemple).
- ▷ Les noms de partis politiques, des tenures foncières et de journaux, afin d'éviter les confusions (*Conservative Party, The New Vision, freehold...*).
- ▷ Certaines expressions utilisées sur place, comme dans le cas de « guerre du bush », communément utilisé par les chercheurs francophones travaillant sur l'Ouganda pour traduire l'expression locale de « *bush war* ».
- ▷ Nous utilisons le terme *Mengo* pour désigner les hauts dirigeants politiques Baganda.

À chaque fois que nous avons traduit de l'anglais au français, la version originale figure en note de bas de page.

Indications sur les ethnonymes

Conformément à l'usage courant qui reprend les préfixes des langues bantoues en anglais et en français, nous parlons du Buganda pour désigner le royaume et des Baganda pour désigner la population. Par ailleurs, nous utilisons le terme « ganda » comme adjectif. Ce terme nous évite des lourdeurs d'écriture.

VOCABULAIRE

Détenteur-occupant¹ : un détenteur-occupant possède des droits d'usage et d'occupation sur une parcelle de terre détenue par un propriétaire *mailo* (*landlord*). Les détenteurs-occupants sont, afin de faciliter le repérage des acteurs principaux, entendus comme une catégorie sociale. Cela n'amoindrit pas leur différence c'est-à-dire leur origine, ce qu'ils pensent du système *mailo* et de leur propriétaire, etc.

Propriétaire *mailo* : le propriétaire *mailo* possède un titre de propriété privée (*freehold*) et peut avoir des détenteurs-occupants sur sa terre. Les propriétaires *mailo* forment également une catégorie sociale afin de faciliter le déroulement de cette étude, mais nous gardons à l'esprit que ces derniers peuvent avoir obtenu un titre de propriété via l'achat récent d'une terre et qu'ils peuvent aussi être les descendants de riches propriétaires fonciers.

Système *mailo* : le système *mailo* associe les propriétaires *mailo* aux détenteurs-occupants. Ainsi, sur une même parcelle de terre, il peut exister un propriétaire *mailo*, il possède le titre de propriété privée, et un/des détenteurs-occupants avec des droits d'usage et d'occupation qu'ils peuvent transmettre aux futures générations.

Vocabulaire spécifique au royaume du Buganda

Bakungu : chefs qui possèdent un emploi à la cour royale ganda.

Bakopi : paysans.

Bataka : chefs de clans héréditaires.

Batongole : chefs non héréditaires qui occupent les domaines réservés au roi des Baganda, ils rendent des services au *kabaka*.

Bulange : lieu où se trouve le Parlement du royaume ainsi que le siège de la radio du royaume.

Federo : système politique reconnaissant une autonomie politique pour le royaume. Ce fédéralisme est relié au système monarchique ganda ainsi qu'au système *mailo*.

Kabaka : le roi du Buganda.

Katikkiro : le Premier ministre du royaume.

Kibanja : terre dont dispose l'usufruitier.

Kusenga : client d'un patron.

Lukiiko : le Parlement du royaume, ou Conseil du roi avant la colonisation.

Mengo : nom habituellement donné à l'establishment royal, qui désigne au départ la colline où se trouve le centre politique du royaume.

1 Cette définition apportée par Victoire Chalin est le fruit d'un travail de recherche sur les pratiques locales de ces détenteurs-occupants co-financé par l'Agence française de développement et le ministère des Affaires étrangères, voir 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 », 2014, p. 6.

Termes anglais

Freehold : propriété privée à perpétuité. Le détenteur d'un titre *freehold* peut utiliser, jouir et disposer pleinement de sa terre. Il en possède la nue-propriété et son usufruit.

Land Act : loi votée par le Parlement et signée par le président.

Land Bill : projet de loi qui n'a pas encore été voté par le Parlement.

Leasehold : contrat de louage par lequel l'une des parties « bailleur » s'engage, moyennant un prix que l'autre partie appelée « preneur » s'oblige à payer, à procurer à celle-ci, pendant un certain temps, la jouissance d'une chose mobilière ou immobilière (Code civil, article 1709).

INTRODUCTION DE L'ETUDE

En Ouganda, six années de guerre civile s'achèvent le 26 janvier 1986 par la prise de pouvoir du *National Resistance Mouvement* (NRM) à la tête duquel Yoweri Museveni se saisit des fonctions présidentielles, entraînant ainsi la chute du dictateur Obote II. Dans le cadre de sa stratégie de construction de l'État ougandais et de sa légitimité, l'un des chantiers les plus importants menés par le nouveau pouvoir est la formulation d'une nouvelle politique foncière.

1. Intérêts et objectifs de la recherche

En 1989, l'Ouganda entame une aventure foncière juridique. Pendant vingt ans et à travers la Constitution, le *Land Act* et ses nombreux amendements, les régimes fonciers sont politisés et reflètent les intérêts et croyances fondamentales des différents acteurs participant au processus de construction des politiques publiques foncières. Dans le cadre de cette recherche, les politiques publiques sont entendues comme « *les différentes interventions des pouvoirs publics dans l'appropriation et l'exploitation de la terre, le sol et le sous-sol* » (Lapika D., 1988, p. 53). Étudier les politiques publiques foncières se révèle être un indicateur puissant d'une politique de construction étatique grâce à l'analyse des coalitions d'acteurs qui en sont à la base. Or, les mécanismes de production des politiques publiques foncières en Ouganda en période de (re)construction étatique demeurent peu étudiés. Depuis l'arrivée au pouvoir de Y. Museveni en 1986, des études juridiques, historiques, sociologiques et économiques relatives au foncier ont été entreprises. Certaines ont analysé la trajectoire empruntée par la législation foncière depuis 1900 (Nasani B., 2008). Dans une perspective davantage historique, des ouvrages retracent le cheminement du système *mailo*, une tenure foncière particulière à l'Ouganda (Hanson H., 2003 ; Médard H., 2007 ; Lwanga-Lunyiigo S., 2007). Hunt D. et Okuku J. A. ont quant à eux analysé les conséquences sociales et juridiques de la loi foncière de 1998 au sein de la population ougandaise (Hunt D., 2004 ; Okuku, J. A., 2006). Enfin, un grand nombre d'études portant sur les politiques publiques en Afrique subsaharienne se concentrent davantage sur leur mise en œuvre (voir notamment Chauveau J-P., Colin J.-Ph., Jacob J. P., Lavigne Delville P. et Le Meur P.-Y., 2006 ; Lavigne Delville P., Toulmin C. et S. Traoré, 2000).

Au regard de ces différentes approches, il semble pertinent et novateur d'analyser la genèse des politiques publiques foncière en Ouganda et plus particulièrement la production des textes juridiques régulant les droits d'accès à la terre en mobilisant les outils et les apports de la science politique. Loin de constituer des formalités juridiques, ces textes de lois sont les reflets d'idées et d'intérêts, ainsi que de leurs processus de mise en rapport, qui, une fois étudiés, permettent d'appréhender les rapports de force participant à la construction des politiques publiques foncières et contribuent à ouvrir la boîte noire de la « politisation de la question foncière » souvent invoquée de manière rhétorique. Dans ce pays de l'Afrique des Grands Lacs, ces politiques prennent formes au cœur d'un programme d'actions comprenant plusieurs textes de loi. Principalement, il s'agit du chapitre « Terre et environnement » de la Constitution ougandaise de 1995, du *Land Act* de 1998 et de la réforme de 2010.

2. Problématique et hypothèse

En Ouganda, l'action publique foncière prend corps notamment lors de la formation de cadres d'opposition et d'alliances. Ces alliances sont entendues comme des accords tacites de type opportunistes orientés vers divers buts (elles convergent toutefois vers l'affaiblissement du parti au

pouvoir)². Elles apparaissent lors de la formulation des textes juridiques³ et sont formées d'acteurs à la rationalité limitée pouvant être regroupés en espaces sociaux ou « forums » (Jobert B., 1992) afin de faciliter leur étude. Ces forums sont décrits comme « *des scènes plus au moins institutionnalisées régies par des règles et des dynamiques spécifiques au sein desquelles des acteurs ont des débats touchant de près ou de loin la politique publique que l'on étudie* » (Jobert B., 1992, p. 278). Ces forums ne représentent pas des espaces aux idées et intérêts monolithiques, puisqu'un acteur peut se retrouver dans différents forums. Dès lors, ces forums permettent davantage un classement des différents espaces (culturel, politique...) et facilitent la compréhension des trajectoires sociopolitiques de nos acteurs. Regroupés en forums, ces acteurs sont producteurs d'idées et tentent de faire triompher leur représentation. Dans le cadre de cette étude, nous repérons le forum associatif, culturel, de politique internationale et nationale, le forum des spécialistes et enfin le forum des communautés de politiques publiques.

L'objectif de cette étude est de comprendre les étapes de formation de ces cadres d'opposition entre 1986 et 2010, leurs objectifs pluriels, leurs visions du monde, ainsi que les mécanismes sociaux et politiques qui les dynamisent, dans l'espoir de lever un coin de voile sur le processus de formulation politique des politiques publiques foncières en Ouganda. Ainsi, nous partons de l'idée qu'une politique publique se justifie par la structuration d'un problème entendu comme politisation de pratiques sociales. Tout problème est un construit social, il n'existe pas de problème donné (Lascoumes P. et Le Gales P., 2007, p. 67), et ce dernier peut être perçu de manières différentes selon les acteurs et selon les époques. Notre principale hypothèse pense les textes de lois régissant les droits d'accès à la terre comme des moyens de politiser les enjeux d'une activité sociale dont les objectifs « *ne paraissent pas s'inscrire légitimement dans les finalités, les règles et les façons de faire de l'ordre politique* » (Lagroye J., 2003, p. 363).

3. Cadre théorique et méthodologique

Ces cadres d'opposition et relations de pouvoir prennent forme dans un État que nous qualifions de néo-patrimonial, où il existe une confusion entre domaines public et privé, confusion qui s'exprime par de nombreuses pratiques telles que le népotisme, le clanisme, le tribalisme, le clientélisme, la corruption, etc. L'utilisation du terme « néo » nous permet d'éviter toute dichotomie entre tradition et modernité et d'affirmer l'hybridité de l'État africain, l'appropriation et la réinvention de l'État en tant qu'outil de contrôle social et d'accumulation primitive (J.-F. Médard, 1991, p. 331). La réforme d'État post-coloniale est entendue dans le cadre d'un pluralisme juridique représenté par les référents coutumiers d'une part, le droit formel étatique d'autre part, et les pratiques administratives enfin. Le pluralisme juridique est entendu au sens anthropologique du terme, selon lequel la « loi » n'est pas définie en référence à l'État, mais aux autorités et aux institutions que l'on peut trouver au cœur de champs sociaux semi-autonomes (Griffiths J., 1986, p. 14). Si l'État est présent, les sources d'autorités sont toutefois plurielles et prennent racines au cœur d'histoires sociales et politiques construisant leur légitimité.

Bien que la pertinence de l'utilisation des méthodologies « classiques » en matière d'étude des politiques publiques en pays non occidentaux soit encore débattue (P. Wafeu Toko, 2008), cette recherche utilise les approches cognitives et normatives des politiques publiques qui, en conservant une approche par les réseaux d'acteurs à la rationalité limitée et *plurimodale*, intègre le caractère irréductible de la dimension globale (Muller P., Jolly J.-F., Salazar V., Vargas C., 2010). En effet, « *les politiques publiques servent notamment à construire des interprétations du réel, c'est-à-dire du cognitif, et à définir des modèles normatifs d'action qui sont les instruments d'action publique* ». Ce choix nous conduit de fait à opter

2 Nous ne les pensons pas comme des coalitions de cause institutionnalisées au sens de Paul Sabatier (Sabatier P., 2007) en raison de leur caractère temporaire et informel.

3 Nous précisons ici que les idées et intérêts ne se créent par lors de la formation de l'alliance. Ils préexistent à ces dernières. Cependant les alliances de circonstance leur permettent de se cristalliser.

pour une démarche inductive. Nous nous intéressons aux idées et aux intérêts véhiculés par les différents forums puisque « *les idées n'existent pas sans les intérêts, de même que les intérêts n'existent qu'en tant qu'ils s'expriment à travers des matrices cognitives et normatives* » (Muller P., 2005, p. 170). Les idées, valeurs et intérêts forment eux-mêmes des cadres d'interprétation pouvant être pensés comme « *des systèmes cohérents d'éléments normatifs et cognitifs qui définissent dans un champ donné des croyances, des mécanismes identitaires, des principes d'action* » (Muller P. et Surel Y., 1998, p. 16). À l'instar de Paul Sabatier, nous pensons la décomposition des systèmes de croyance en trois différentes strates (H. Bergeron, Y. Surel et J. Valluy, 1998) : le « *deep (normative) core* », formé par les convictions de chacun et, *a fortiori*, par les croyances fondamentales à l'égard du problème politique discutée ; le « *near (policy) core* », qui incorpore les stratégies mises en œuvre pour protéger les croyances fondamentales ; et enfin les « *secondary aspects* », les instruments utilisés pour mettre en place les stratégies. Les instruments d'action publique, entendus comme des dispositifs à la fois techniques et sociaux, « *organisent des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont [ils sont] porteur[s]* » (P. Lascoumes et P. Le Gales, 2007). Nous considérons ces instruments comme une manifestation technique des cadres cognitifs de nos acteurs, mais également comme des ressources mobilisées en vue d'imposer leur préférence (S. Linder et B. G. Peters, 1989).

Ainsi, il s'agit de repérer dans chaque forum ces systèmes de croyances participant au processus de formulation des politiques publiques foncières en Ouganda, afin de faire émerger leur dimension politique. Pour y parvenir, nous privilégions l'étude des doléances politiques, des mémorandums, des discours politiques, ainsi que des brouillons des différents textes de lois formant le corps juridique des politiques publiques foncières. Cependant, nous précisons que cette approche cognitive et normative des politiques publiques est utilisée dans un cadre singulier, puisque nous ne cherchons pas à analyser toutes les étapes de formation des politiques publiques foncières⁴. L'analyse de notre objet d'étude, les politiques publiques foncières, ne doit pas seulement nous fournir des éclairages quant aux changements de l'action publique, mais doit principalement mettre l'accent sur la structuration des arènes du pouvoir politique et la transformation de ces modes d'expression. Cette recherche nécessite l'analyse des actions engagées par le gouvernement pour comprendre les enjeux fonciers, les différentes moutures des textes de lois ainsi que les débats et démonstrations émanant de l'espace public dans lequel sont débattus les droits d'accès à la terre.

4. Plan

Trois parties structurent cette étude suivant une logique diachronique permettant de retracer les évolutions de l'arène du pouvoir en Ouganda en lien avec la question des droits d'accès à la terre. Il nous faut dans un premier temps retracer les liens existant en Ouganda entre terre et pouvoir, une relation qui se situe au cœur de la dialectique centre-périphérie caractérisant le pays à l'arrivée des premiers colons anglo-saxons. Dans un deuxième temps, l'analyse du processus de formulation de la question foncière lors des débats constitutionnels en Ouganda nous permet de mettre en lumière la formation d'une alliance de circonstance au sein d'un nouveau régime politique participant à la reconstruction du pays. Enfin, le dernier chapitre est consacré à la question du système foncier *mailo*, un régime foncier propre au plus puissant royaume traditionnel d'Ouganda, celui du Buganda. Il s'agit de repérer à travers le *Land Act* de 1998 et l'amendement de 2010 comment les débats relatifs à ce système prennent une tournure politique via la mise en place d'une nouvelle alliance.

4 Ces différentes étapes seraient les valeurs et les visions du monde, les principes explicatifs du problème, les principes d'action et les instruments d'action.

1. Terre et pouvoir avant l'indépendance de l'Ouganda

Au xvi^e siècle, le paysage géopolitique de l'Ouganda se décompose en deux parties. La première regroupe les organisations politiques centralisées que l'on nomme royaumes ou encore chefferies. Elles se situent généralement au Sud, Sud-Ouest de l'Ouganda (J.-P. Chrétien in B. Calas et G. Prunier, 1994). La deuxième, au Nord, est dans son ensemble constituée de communautés aux structures segmentaires, des sociétés autonomes ne possédant pas de leadership central⁵. Durant la période précoloniale au sein des sociétés « sans État » largement situées au Nord et à l'Est de l'Ouganda, les populations se regroupent en communautés sédentaires ou pastoralistes et la reconnaissance des droits d'accès à la terre est soumise à un principe d'affectation de l'espace pour des usages particuliers, une logique permettant l'utilisation d'une même parcelle de terre par de multiples acteurs (B. W. Langlands, 1971). Il existait des contrôles territoriaux claniques et lignagers, où l'autorité était généralement investie en la personne d'un chef dont l'exercice du « pouvoir » était ponctuel et dépendait des conjonctures. Ces régimes coutumiers fonciers conféraient une sécurité foncière aux groupes et communautés puisqu'ils se basaient sur la persistance des liens sociaux et des règles de descendance et de filiation. En période précoloniale ces régimes fonciers sont multiples en Ouganda (Obol-Ochola, 1971). Progressivement, la gestion clanique s'est transformée en s'adaptant à l'importance de l'unité familiale souvent premier gestionnaire de la terre⁶ malgré une persistance du contrôle clanique⁷. Ces évolutions sont parfois perçues comme des processus « d'individualisation » des droits d'accès à la terre (Makerere Institute of Social Research, 1989) permettant notamment leur transmission et marquant la fin de certaines coutumes telles que le retour de la parcelle cultivée au contrôle de la communauté.

Au sein des royaumes bantous du Sud et de l'Ouest, à savoir le Bunyoro, le Buganda, l'Ankole et le Toro, l'usage et le contrôle de la terre fonctionnaient via l'application de relations clientélares dont le modèle le plus structuré et le plus documenté se trouve au sein du royaume du Buganda. Composé de cinquante-deux clans⁸ avec une organisation monarchique rigoureuse, ce royaume bantou entame au xvii^e siècle une formidable vague d'expansion à travers le pays, une entreprise qui, au xix^e siècle, lui permet de contrôler toutes les rives nord et nord-ouest du lac Victoria et de s'imposer dans la région comme première puissance face aux autres organisations politiques. Au xvii^e siècle le *kabaka*, roi du Buganda, contrôle les chefs de clans héréditaires, les *bataka*, grâce à la mise en place d'un système nominatif novateur⁹. Le *kabaka* désigne une nouvelle hiérarchie de chefs non héréditaires afin qu'elle contrôle les nouvelles régions conquises et/ou les comtés du royaume (*saza*), une entreprise qui progressivement forme autour du roi des réseaux puissants affiliés directement au cœur du pouvoir (J.-P. Chrétien in B. Calas et G. Prunier, 1994, p. 25). Ainsi, les nouvelles terres conquises sont désormais

5 On repère notamment la communauté Langi, Lugbara, Acholi, Karimojong, Bakiga, Iteso, Bagishu, Sebei. Cette liste n'est pas exhaustive.

6 *Culture in Governance, Does it Work?*, The Cross-Cultural Foundation of Uganda, 2010, p. 13. <http://www.hivos.net/Hivos-Knowledge-Programme/Themes/Pluralism/Topics/Managing-ethnic-diversity/Legal-pluralism-in-Uganda-traditional-and-modern-conflict-resolution-mechanisms>

7 En confrontant des rapports de recherche sur la question foncière par région, nous constatons que l'unité familiale entendue au sens nucléaire comme au sens large (famille étendue) est la première autorité concernée lors d'un conflit foncier.

8 Au xix^e siècle, le royaume du Buganda se compose d'une trentaine de patriclans 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.

9 Auparavant, le *kabaka* régnait dans le cadre d'un accord avec les chefs de clans.

contrôlées par des chefs non héréditaires clients du *kabaka* possédant de fait une autorité sur les terres et rognant progressivement les privilèges des chefs de clans (H. Médard, 2007, p. 296). On devient *kusenga*, le client d'un patron. L'organisation monarchique du Buganda s'est liée à la distribution de la terre dans le cadre d'un rapport patron/client, un système novateur basé sur la nomination dans lequel les droits fonciers ne circulent plus dans le système fermé des réseaux lignagers. Les chefs de clans ont perdu leur « pouvoir » foncier pour le transmettre en totalité au *kabaka* qui, dès lors, est devenu *ssaabataka*, l'autorité supérieure gardienne des terres pour en assurer la redistribution. Le *ssabataka* distribue directement des terres à différentes catégories de chef au sein de son royaume. Il s'agit premièrement des *bakungu*, des chefs possédant un emploi à la cour ou dans les provinces du royaume. Enfin, le roi distribue des terres aux *batongole*, des chefs non héréditaires qui occupent les domaines réservés au roi. Généralement les *batongole* servent le roi dans l'espoir d'une récompense. Ils sont les représentants de l'autorité royale et possèdent des fonctions politiques et judiciaires (collecte d'impôts royaux). À la fin du XIX^e siècle, nous avons une domination des chefs non héréditaires sur les chefs de clans, des « lords » détenant des parcelles de terre via leur fonction politique et entretenant une relation clientélaire avec les paysans (*bakopi*) cultivant la terre (A. Mafeje, 1971, p. 5). La terre est attribuée dans le cadre d'un contrat de service. Les relations clientélares ne sont pas construites sur une base inégalitaire profonde, mais sur une logique d'obligations réciproques (E. H. Hanson, 2003, p. 10-17) puisque le prestige et la puissance d'un chef dépendait du nombre de paysans qu'il parvenait à faire venir sur sa terre pour qu'il la cultive (S. Lwanga-Lunyiigo, 2007, p. 4). Les patrons garantissaient une sécurité aux *bakopi* qui en échange payent la taxe *envujjo*¹⁰, labourent leur terre, effectuent l'équivalent d'un service militaire et les aident à construction leur habitat.

En 1894, l'Ouganda devient un protectorat britannique dont le cœur politico-administratif se situe dans le royaume du Buganda – le nom Ouganda est d'ailleurs une déformation kiswahili de Buganda (H. Médard in C.-H. Perrot, F.-X. Fauvelle-Aymar, 2010, p. 362). Le pays est divisé en provinces et en districts, et le système de division administrative favorisé est celui du Buganda, implanté rapidement dans le reste de l'Ouganda. Ce sont les Baganda eux-mêmes qui sont en charge de cette administration et deviennent conseillers des nouveaux chefs nommés dans les districts (P. Mutibwa, 2008, p. 11). En effet, le royaume bantou du *kabaka* n'a pas subi le même sort en raison d'une précieuse coopération de ce dernier lors de la conquête britannique¹¹. L'imposition du pouvoir britannique est le fruit d'une « *politique opportuniste et clientéliste d'octroi de privilèges fonciers à des notables ou des dignitaires qui lui servaient à ancrer son autorité dans le champ politique local* » (J.-P. Chauveau, P. Lavigne Delville in M. Lévy [dir.], 2002, p. 11). En Ouganda, ces privilèges prennent vie au sein d'un accord clef signé en mars 1900 entre le Buganda et la Couronne britannique, le *Buganda Agreement*. L'implantation de la propriété privée est au cœur de cet accord, il prend le nom de système *mailo* en référence à l'unité de mesure anglaise, les *miles*. Le passage à la propriété individuelle désorganise progressivement la mécanique clientélaire et amoindrit les nécessaires obligations mutuelles entre le *kabaka* et ses chefs, entre les chefs et les paysans. Concrètement, le volet foncier de cet accord procède à un découpage des terres du Buganda entre la Couronne et la monarchie ganda. Le territoire du Buganda comprend au total environ 5 millions d'hectares, dont 2,7 millions ont été placés sous l'autorité du protectorat (il s'agit de 9 000 miles carrés de terres domaniales). Elles sont régies par les ordonnances royales de 1903 et 1922, tout comme le sont les terres se situant à l'extérieur du Buganda. Le royaume du Buganda se voit attribuer approximativement 2,3 millions d'hectares (environ 9 % du protectorat d'excellentes terres agricoles) divisés entre le *kabaka*, ses régents¹², la famille royale et certains chefs traditionnels¹³. Les terres allouées aux chefs de comté travaillant pour la Couronne ganda forment les *mailo* officiels et sont

10 L'*envujjo* se présente généralement sous une forme non monétaire. Il pouvait notamment s'agir d'une calebasse remplie de bière.

11 Lors de la conquête coloniale en Ouganda, le royaume du Bunyoro a combattu « l'envahisseur » britannique.

12 Au début du XX^e siècle, le *kabaka* n'est pas en âge de régner et trois régents gouvernent à sa place.

13 Annexe 4.

réglementées par la loi de 1908 (*The Buganda Possession of Land Law*). Il s'agit au total de 416 miles carrés de terre qui ne peuvent être vendus (A. B. Mukwaya, 1953, p. 46). Par ailleurs, approximativement 2 millions d'hectares de terre sont initialement alloués à 1 000 chefs traditionnels excluant parfois des chefs de clans. En 1921, lorsque la distribution est achevée, 4 138 chefs deviennent propriétaires *mailo* (H. West, 1972, p. 19). Toutes ces terres forment les *mailo* privés. Ces nouveaux propriétaires, majoritairement affiliés à l'administration du protectorat ou du gouvernement du Buganda (M. Mamdani, 1976, p. 128), disposent désormais d'un droit absolu et inaliénable sur leur terre, une possession à perpétuité qu'ils peuvent transmettre aux futures générations. Cette nouvelle aristocratie foncière a dès lors pris possession des terres et des paysans qui y habitent. Le *kabaka* dispose de 350 miles carrés de terre alloués en propriété privée¹⁴. Dans une moindre mesure, il existe également des terres *mailo* dans le royaume d'Ankole et de Toro régies par un texte de loi de 1937.

L'accord de 1900 ne précise nullement le devenir des paysans (*bakopi*) dont les droits fonciers ne sont pas protégés dans le cadre de cette nouvelle distribution. Ce n'est qu'en 1928, à la suite de manifestations initialement portées par les chefs de clans refusant le caractère inaliénable de la terre (H. Médard, 2007, p. 299), qu'un nouveau texte de loi spécifie les relations entre les nouveaux propriétaires *mailo* et les *bakopi* devenus détenteurs-occupants (*Busuulu and Envujjo Law*). Désormais, les *bakopi* sont officiellement des détenteurs-occupants, que ce soit dans le cadre des *mailo* privés ou officiels¹⁵. Ils possèdent des droits d'occupation à perpétuité en complément de leur droit d'utilisation du sol (H. West, 1972, p. 12). Les prix des taxes sont désormais fixes et non laissées à l'arbitraire des propriétaires *mailo* et seul un ordre de la Cour est à même de légaliser une expulsion¹⁶. Enfin, l'amendement sécurise la passation de la parcelle cultivée (*kibanja*) et un paysan peut désormais transmettre ses terres légalement. La loi de 1928 semble avant tout une réponse du protectorat britannique aux nouveaux propriétaires *mailo* ne satisfaisant pas les projets agricoles de la Couronne. Initialement, les propriétaires *mailo* avaient le devoir de contrôler et d'intensifier la production des *bakopi*. Or, ces nouveaux propriétaires auraient davantage apprécié le prestige du *mailo* et son caractère privé permettant une vente des terres, « ils ont préféré générer des revenus via la location ou la vente de leur terre, des revenus pouvant être investis dans l'éducation de leur enfant ou dans un cadre de vie prestigieux » (Marcus G. E., 1978, p. 519)¹⁷. Enfin, certains propriétaires *mailo* ou chefs de clan, devenus propriétaires via l'achat d'une terre *mailo*, ont parfois reconstitué les territoires claniques souvent morcelées par le découpage foncier de l'accord de 1900, niant de ce fait le caractère privé et économique du système *mailo* pour un retour aux règles coutumières foncières où la terre n'est pas un bien commercial (West H., 1972, p. 148-150). En 1928, la Couronne britannique décide en conséquence de renforcer la sécurité foncière des *bakopi* nouvellement considérés comme des producteurs agricoles autonomisés au détriment des pouvoirs fonciers des propriétaires *mailo*.

Cependant, la loi de 1928 reste sujette au bon vouloir des propriétaires et de la Cour. Pendant des années, certains détenteurs-occupants ont continué d'être surtaxés ou expulsés illégalement (E. D., Green, 2005, p. 261). Un des premiers effets de cette réforme a été l'augmentation du prix des parcelles de terre (*bibanja*). En perdant la possibilité de taxer arbitrairement les détenteurs-occupants, les propriétaires *mailo* ont diminué les rentes qu'ils pouvaient tirer des *bibanja*, une situation à laquelle certains ont tenté de remédier par l'augmentation du prix de « l'achat » initial du *kibanja* (Troutt E. S., 1994, p. 20)¹⁸. Dès lors, les détenteurs-occupants ont commencé à opérer un marché souterrain afin de

14 De la terre a également été distribuée aux membres de la famille royale.

15 En 1928, les détenteurs-occupants sur les terres du *kabaka* jouissent des mêmes droits fonciers que ceux des terres *mailo* privés. Cependant, quelques mesures spéciales obligent le détenteur-occupant d'un *mailo* officiel détenu par le *kabaka* à apporter quelques dons mensuels à leur souverain.

16 *The Busuulu and Envujjo Law*, 1er janvier 1928, article 11.

17 “They preferred to generate income from their estates by lease, sale, and rent, which could be invested in education for children and a prestigious lifestyle”.

18 La loi de 1928 fixe les régulations entre propriétaires *mailo* et détenteurs-occupants concernant les droits d'usages du

contrecarrer les effets de cette augmentation. Malgré l'interdiction formulée par la loi concernant la vente d'une partie ou de la totalité du *kibanja* par les détenteurs-occupants, ces derniers ont progressivement mis en place un double marché foncier, « *le désir des détenteurs-occupants d'échapper à cette augmentation a conduit à la prolifération d'un autre type de marché foncier : la vente des terres mailo* » (Troutt E. S., 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 (Mukwaya A. B. , 1953, p. 79). L'introduction de la tenure *mailo* peut être perçue comme la première intrusion du droit « propriétaire » européen au cœur du Buganda ce qui, *a fortiori*, entraîne des bouleversements au niveau des relations de pouvoir entre le *kabaka*, ses chefs et les paysans¹⁹. Ainsi, les droits d'occupation des sols sont désormais partiellement affaires d'État puisque les droits fonciers des propriétaires *mailo* sont encadrés par le *Buganda Land Law* de 1908 (West H., 1972, p35)²⁰ et celui des détenteurs-occupants par le *Busuulu and Envujjo Law* de 1928, mais les nombreuses réappropriations du système *mailo* confèrent malgré tout à cette tenure un caractère « coutumier ».

2. Les divisions Nord/Sud ou le partage du pouvoir

La conséquence majeure de l'investissement colonial au Buganda est le développement progressif de la région Sud de l'Ouganda au détriment d'un Nord peu sinon non considéré par la Couronne britannique. À l'image de nombreux pays colonisés, l'administration coloniale en Ouganda repose sur l'extraction et la création de richesses, non sur la mise en place d'un système administratif performant (Herbst I. J., 2000, p. 62). Le Buganda est le cœur de cette nouvelle production politique, administrative et économique, laissant le reste du pays remplir le rôle fonctionnel de périphérie²¹. Les différences entre le Sud et le Nord s'accroissent particulièrement lorsque l'on évoque les taxes et l'agriculture. Toute personne possédant plus de 5 acres de terre (environ 2 hectares) est soumise à une taxe foncière annuelle de 20 shillings (Vali J., 1978, p. 421). Si le Nord est également soumis à certaines taxes, la faible diffusion du pouvoir colonial en diminue fortement la mise en œuvre effective (Kabwegyere T., 1995, p. 54). Dans un deuxième temps, la mise en place d'un nouveau système de taxes dans les zones régies par le système *mailo* favorise un système agricole basé sur l'exploitation du cacao, puis du café. Dès lors, l'installation d'infrastructures et de voies de communication a été nécessaire afin d'assurer le succès de ces productions (Lwanga-Lunyiigo S. in Prunier G. et Calas B., 1994, p. 77) : les transports motorisés, le chemin de fer rejoignant Mombasa, un barrage sur le Nil, etc. Toutes ces infrastructures dont a bénéficié le Buganda n'ont été que les résultantes d'investissements britanniques majoritairement concentrés dans la région Sud de l'Ouganda. La transformation du système agraire en 1900 a introduit un marché foncier totalement nouveau, dont les rouages nécessaires à son bon fonctionnement, implantés au Buganda, ont favorisé une partie du pays au détriment des autres régions. En effet, la promotion des petites plantations indigènes au Buganda a permis une amélioration des conditions de vie de certains paysans et le développement général du royaume, « *le niveau de développement économique et social atteint au Buganda était largement supérieur au reste du protectorat* » (François A., 1998, p. 37). Une grande partie des cultures nouvelles, et du café plus particulièrement, est l'œuvre des

kibanja. Cependant, avant de pouvoir cultiver la terre, les détenteurs-occupants doivent payer une somme initiale afin d'avoir accès au *kibanja*.

19 Attention, nous employons le mot intrusion puisque le système *mailo* demeure un régime foncier composé du droit légal étatique et de réglementations coutumières.

20 Cette propriété *mailo* différait de la propriété privée de droit romain, puisqu'elle ne devait pas excéder 4 800 hectares, ne devait être établie que sur les terres classées *mailo* par le *Uganda Agreement* de 1900. Enfin, les droits fonciers attachés au *mailo* relevaient exclusivement de la juridiction du parlement Baganda (*lukiko*). Les non africains pouvaient obtenir une parcelle de terre en *freehold* via le *Crown Lands Ordinance* de 1903 et seulement sur les terres de la Couronne (*Crown Land*).

21 Cela n'exclut pas les liens centre-périphérie à l'image de la duplication du système administratif ganda à l'extérieur du royaume, selon des mécanismes de diffusion exercés par des agents Baganda directement.

détenteurs-occupants habitant les terres *mailo*.

Le développement des plantations commerciales au Buganda s'expliquerait moins par la simple imposition des politiques foncières coloniales que par une intégration des principes du libre-échange par les paysans, une intégration singulière qui a permis la cohabitation de valeurs locales et exogènes (François A., 1998, p. 37). Moteur de l'investissement, le système *mailo* a permis un transfert de certaines terres arables aux mains d'une oligarchie foncière progressiste proche du *kabaka* et l'acquisition de terres *mailo* par des détenteurs-occupants devenus propriétaires grâce à l'extension progressive du marché des terres²². Les productions agricoles brutes au Buganda sont le fait de paysans ougandais venus de différentes régions, particulièrement de l'Ouest, mais également d'immigrés fuyant les violences de leur pays d'origine – de nombreux Rwandais sont employés comme main d'œuvre agricole au début du siècle au Buganda (E. Mushemeza D., 2007). Si en période précoloniale les interactions entre les différents royaumes et sociétés lignagères sont rares (Kabwegyere T., 1995, p. 47), la transformation du système foncier au Buganda a attiré de nombreux allogènes venus cultiver le café et fait de ce royaume bantou une terre d'immigration (West H. 1972, p. 63). Par exemple, entre 1931 et 1948, la population au Buganda aurait augmenté de 49,6 % ; cependant, seul 13,7 % de cet accroissement est l'œuvre des Baganda, le reste correspondant aux « étrangers » venus s'installer dans la région (Fortt J.-M. in Richard A. I., 1954, p. 77). Au début des années 70, l'ouvrage d'Henri West sur la tenure *mailo* au Buganda souligne l'existence d'une hétérogénéité ethnique sur les terres du royaume²³. Cependant, cette ouverture du royaume du Buganda aux autres ethnies ne doit pas être interprétée comme une mixité sans nuages, mais plutôt comme une nécessité à la hauteur des besoins en main d'œuvre agricole de l'époque. De nombreux exemples attestent d'une volonté ganda de conserver son particularisme. Cette politique est notamment celle du Premier ministre ganda, le *lukkiko*²⁴, et d'un grand nombre de propriétaires *mailo* qui, en 1965, refusent une réforme de la Buganda Planning Commission proposant la délivrance de certificats de propriété pour les détenteurs-occupants, une approche davantage capitaliste qui aurait accordé une sécurité foncière légale aux détenteurs-occupants ganda et non ganda présents dans le royaume. Enfin, certains propriétaires *mailo* refusaient catégoriquement de concéder un *kibanja* à un non ganda qui, par conséquent, obtenait davantage des droits d'usufruit (West H., 1972, p. 54).

Le développement des partis politiques en Ouganda suit ce tracé Nord/Sud mêlé de teintes religieuses diverses puisque l'Ouganda connaît l'influence de l'islam dès le milieu du XIX^e siècle, puis du catholicisme et du protestantisme à l'arrivée des premiers colons. Rapidement, une véritable opposition se dessine, séparant les pro-Baganda des anti-Baganda et les catholiques des protestants (Médard H., 2007). En effet, si le milieu politique ougandais a été partagé autour d'un axe protestant/catholique, les sentiments pro et anti Baganda attestant une nouvelle fois du poids des divisions Nord/Sud alimentent le jeu des nouveaux partis politiques en Ouganda (Lwanga-Lunyiigo S. in Calas B. et Prunier G., 1994, p. 83). À la fin des années 50, les principaux partis sont le Uganda National Congress (UNC) d'obédience protestante et largement dirigé par les Baganda, le Democratic Party (DP) fondé en 1954 et issu du mécontentement des catholiques, et enfin le Uganda People Congress (UPC) issu d'une division de l'UNC en 1958, un parti aux inclinations religieuses protestantes, anti-Baganda, et largement composé par des représentants des ethnies du Nord. La formation du premier parti politique ougandais tient à la transformation de l'Union des fermiers africains (Uganda African Farmers Union) à la suite de son bannissement par l'administration britannique. Très rapidement, la question foncière est devenue l'un des sujets politiques les plus importants du UNC, particulièrement dans le Nord de l'Ouganda (Opyene J. E., 1993, p. 24). En 1963, l'investiture du *kabaka* Mutesa II comme premier président de l'Ouganda

22 S'il en a les moyens, un détenteur-occupant peut demander au propriétaire *mailo* l'achat d'une partie de ses terres. Ainsi, il deviendra propriétaire à son tour.

23 Dans l'ouvrage de Henry West, *Land Policy in Buganda*, une carte permet de visualiser cette hétérogénéité. Annexe 5.

24 Il est intéressant de noter que cette politique pro Baganda est davantage celle du *lukkiko* que du *kabaka* qui, dès le milieu des années 1920, est enclin à ouvrir la tenure *mailo* à des non ganda.

accentue les divisions Nord/Sud. Les élites monarchistes conservatrices rassemblées en 1961 en parti politique, le Kabaka Yekka²⁵ (« Le roi seul »), opèrent une alliance insolite contre le DP avec le parti anti-baganda de Milton Obote, l'UPC, et forment à deux un nouveau gouvernement à l'indépendance de l'Ouganda en octobre 1962. Milton Obote devient alors Premier ministre. La nouvelle Constitution de 1962 alimente à son tour un système séparatiste en octroyant un statut semi-fédéral pour les royaumes d'Ankole, du Bunyoro et de Toro, lorsque le royaume du Buganda obtient son propre parlement, le *Lukkiko*, soit un statut fédéral à part entière. Ce régime politique lui permet de conserver ses privilèges et ses différences. Dès lors, un certain sectarisme se développe au Buganda, laissant les Baganda sujets du *kabaka* et non citoyens d'une nation ougandaise (Mutibwa P., 2008, p. 65). Par ailleurs, l'investiture du *kabaka* comme président a permis un retour des liens terre et pouvoir en territoire ganda puisqu'en 1962 les anciennes terres de la Couronne britannique se trouvant au sein du royaume bantou sont officiellement administrées par le *Buganda Land Board* (BLB) et non par la *Uganda Land Commission* (ULC), l'organe administratif étatique en charge de la gestion des terres gouvernementales.

25 Pour un texte détaillé concernant la formation du *Kabaka Yekka*, se référer à l'article de I. R. Hancock « Patriotism and Neo-Traditionalism in Buganda: The *Kabaka Yekka* ('The King Alone') Movement, 1961-1962 », *The Journal of African History*, Vol. 11, n° 3, 1970.

CHAPITRE I - REFORMER LE SYSTEME FONCIER SOUS LE LEADERSHIP DE MUSEVENI

1. L'ouverture au libéralisme ou la reconsidération de la question foncière en Ouganda

1.1 Le temps du centralisme

Entre 1966 et 1986, l'Ouganda est aspiré par une spirale destructrice ravageant l'économie du pays et ses structures politico-administratives. En mai 1966, le Premier ministre Milton Obote orchestre un coup d'État, prend le pouvoir en Ouganda, abolit tous les royaumes du pays et transfère la gestion des 9 000 miles carrés de terre nouvellement acquis par la Couronne ganda à la *Uganda Land Commission* (ULC) (Mafeje A., 1973, p. 2-3). En 1967, une nouvelle constitution républicaine supprimant l'aspect fédéral octroyé au Buganda est votée, et un despotisme centralisé à parti unique est institué (Mamdani M., 2004). Les privilèges ganda doivent être supprimés à la faveur d'un gouvernement unitaire « *One Nation, one Parliament, one People* ». Cette disparition des autorités traditionnelles est au service d'une vision unitaire commune aux indépendances pour une construction solide d'une nation unie (Hulme D. and Woodhouse P., 2002, p. 216). Du côté des Baganda, l'abolition du royaume engendre l'exil du *kabaka* et la confiscation de ses biens dont les *mailo* officiels et les *mailo* privés de la famille royale et du *kabaka* constituent une large partie²⁶. Cependant, la structure même du système foncier ougandais n'a pas connu de bouleversement majeur sous Obote²⁷, et ce malgré une haine vouée aux propriétaires *mailo* qu'il percevait comme des êtres égoïstes souhaitant maintenir un système féodal contreproductif puisque avantageux pour une minorité. Cette inaction s'explique notamment par les divisions persistantes sur la scène politique et le contrôle de l'économie agraire par une classe socio-politique conservatrice et majoritairement défavorable aux idées d'Obote (Mafeje A., 1971, p. 23). Entreprendre une réforme foncière en profondeur dans ces conditions aurait signifié affronter la manne économique du pays et, *a fortiori*, le pouvoir politique ganda émanant du royaume aboli. En 1966 le Buganda perd juridiction sur les *mailo* officiels mais également sur 9 000 miles carrés de terres détenus anciennement par la Couronne d'Angleterre. L'abolition du royaume et la perte des 9 000 miles carrés ou *mailo Akeenda*, sont deux événements qui solidifient les liens que le Buganda entretient avec les terres *mailo*²⁸.

En 1971, Obote est renversé par le général Idi Amin, auteur du bouleversement majeur que connaît le système foncier ougandais. Dans le cadre d'une concentration du pouvoir et des ressources foncières, Idi Amin impose en 1975 un décret abolissant la diversité des modes d'appropriation. Toutes les terres du pays sont théoriquement devenues terres publiques. Le *Land Reform Decret* (LRD) est l'œuvre d'un groupe d'acteurs très restreint, exprimant les ambitions centralisatrices du régime dictatorial du général. Les terres sont déclarées propriétés de l'État et toutes les propriétés privées sont transformées théoriquement en un bail de location de 49 à 99 ans pour les particuliers et de 199 ans pour les institutions. Dès lors, le système *mailo* cesse officiellement d'exister. Concrètement, le LRD transforme les détenteurs-occupants des anciennes terres *mailo* en « locataires tolérés », ces derniers ne payant plus de taxes aux propriétaires *mailo* afin de garantir leur sécurité foncière. La nationalisation des terres en

26 Cela comprend le bâtiment abritant le Parlement (le Bulange), le palais royal (le *Lubiri* situé à Mengo), la résidence du Premier ministre (le *Butikkiro*), les 350 miles carrés de terre appartenant au *kabaka*, les *mailo* officiels appartenant aux chefs de comtés, et d'autres bâtiments qui appartenait à la Couronne.

27 En 1969, le *Public Land Act* attribue le monopole de l'organisation foncière à un organe étatique, la *Uganda Land Commission* (ULC), et supprime l'administration foncière décentralisée (Land Board).

²⁸ Pour carte du Buganda montrant les différentes tenures foncières en 1966 voir l'annexe 3.

1975 a permis au régime politique d'Idi Amin de centraliser la première richesse du pays, de détruire le dernier marqueur identitaire ganda, et enfin de déstabiliser à la racine l'oligarchie foncière Baganda. Cependant, ce décret n'a pas bénéficié d'un ancrage empirique suffisant. En 1975, l'Ouganda n'échappe pas à une certaine réalité africaine à savoir un manque crucial de pouvoir infrastructurel (Gazibo M. et Thiriot C., 2009, p. 55) se manifestant par l'incapacité de taxer sa population et de standardiser la tenure foncière autrement que dans des textes. Toutefois, si la mise en œuvre de cette réforme est restée partielle, elle serait le moteur d'une insécurité foncière, précipitant le pays dans une véritable crise économique, décourageant les investissements agricoles à long terme et plongeant 80 % des fermiers ougandais dans une situation de non droit puisque devenus « *squatters* » sur leur propre terre. Dans plusieurs régions en Ouganda, des études effectuées par un centre de recherche ougandais piloté par Mahmood Mamdani, le Center for Basic Research (CBR), ont analysé au début des années 90 les conséquences négatives du décret. Entre 1976 et 1991, la plupart des baux locatifs alloués concernaient des agents de l'État, qu'ils soient politiciens ou bureaucrates, et des surfaces pouvant parfois inclure plusieurs villages. Particulièrement en région Lango et dans le district de Masindi, ces propriétaires n'ont pas investi dans 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. and Oloka-Onyango J., 1994 ; Mamdani M., 1984). Loin d'être orientée par une idée d'efficience, le LRD est une politique foncière reflétant la brutalité du régime d'Idi Amin. Au cours de mes investigations à Kampala en 2010 et plus particulièrement dans le district de Mukono, le LRD est donné comme référant aux premières expulsions de détenteurs-occupants.

De 1979, date à laquelle Idi Amin Dada perd le pouvoir, à la victoire en janvier 1986 du mouvement politique conduit par Y. Museveni, le National Resistance Mouvement (NRM), la question foncière est restée entre parenthèses. L'instabilité politique de cette période a empêché toute initiative législative en matière foncière²⁹. La perle de l'Afrique orientale entame sa reconstruction à partir de 1986 suite à six années de guerre civile entre la National Resistance Army (NRA) et les troupes d'Obote II. En 1987, le nouveau gouvernement se tourne vers la Banque mondiale et le Fond monétaire international (FMI), face à l'échec d'une économie marxiste basée sur le troc (Mugaju and Oloka-Onyango, 2000, p. 128). En mai 1987, Museveni fait prendre au pays un tournant néo-libéral. L'État doit laisser la place aux forces du marché, des lignes d'actions socio-économiques que véhiculent les plans d'ajustement structurels (PAS). Ce modèle économique suit les règles d'un programme technique devant être déconnecté du politique. Les idées phares sont donc la réduction de l'appareil d'État et l'ouverture des marchés grâce, notamment, à la privatisation (Olowu B., 1992). Dans leur ensemble, les PAS doivent améliorer l'élaboration des politiques (Banyouko A. N., 2010, p. 4), notamment dans le domaine de l'agriculture, les mauvaises formulations des politiques agricoles étant citées par la Banque mondiale comme la cause première des crises économiques africaines depuis les indépendances (The World Bank, 1981). À la fin des années 80, les techniciens de l'économie rencontrent en Ouganda les techniciens de l'administration guidés par les *New Public Management* de la Banque mondiale, la vague de la bonne gouvernance engageant de nombreux pays africains à amorcer leur transition démocratique, économique, et à réformer leur administration.

1.2 Le NRM ou l'ouverture économique et politique

C'est dans ce contexte international néo-libéral que Museveni pose les bases d'un nouveau régime politique qualifié de populiste où les politiques publiques foncières font partie intégrante du processus de reconstruction de l'État ougandais. Ce populisme se traduit par le placement du citoyen au cœur des discours politiques et du processus de reconstruction de l'État, l'intégration d'un grand nombre d'opposants dans l'arène politique et la mise en place de structures politico-administratives intégrant les

29 Entre 1979 et 1980, une véritable valse des chefs d'États plonge l'Ouganda dans une extrême instabilité. En un peu plus d'un an, deux présidents se succéderont. En décembre 1980, à l'issue d'élections truquées, le parti politique d'Obote, le Uganda People Congress (UPC), accède au pouvoir pour cinq ans.

masses sont les trois éléments clefs caractérisant cette nouvelle tendance (Carbone G., 2005). Le système administratif fonctionne sur la base de conseils de résistance (*Resistance Council*, RC) nés dans le maquis vers 1982, durant la guerre de libération ougandaise (1980-1986)³⁰. Ils sont les organes centraux du « Mouvement », une politique se voulant démocratique et unificatrice 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 meetings publics – ces derniers sont considérés par Museveni comme foyers du sectarisme, des sources de divisions, responsables des maux affligeants le pays (Carbone G., 2003, p. 486). Un grand nombre d'opposants se retrouvent aspirés au sein d'une machine étatique unique, le *No Party System* (Mugaju J. and Oloka-Onyango, 2000), où les personnalités dominantes prennent la place des regroupements politiques³¹. Plus précisément, il s'agit d'un gouvernement à base élargie encadré par le système non partisan du « Mouvement ». Enfin, Museveni place les citoyens ougandais au cœur de ses discours : il s'agit de construire un système politique par le peuple, pour le peuple, où les bénéfices du nouveau système doivent toucher le plus grand nombre. C'est dans ce contexte de reconstruction toujours marqué par une division Nord/Sud que de nouvelles politiques publiques foncières en Ouganda prennent forme.

À la fin des années 80, les régimes fonciers coutumiers sont toujours pluriels. Toutefois, il est certain que la promulgation du LRD a provoqué certains changements, dont notamment la perturbation des rapports de pouvoir en région centrale entre les propriétaires *mailo* et les « locataires tolérés » ainsi qu'une ruée vers les terres gonflant les rangs d'une oligarchie foncière (Lulu D., 2005). En parallèle des acquisitions de terres au Nord et à l'Ouest du pays, de nombreux baux auraient été concédés sur des terres communales dédiées au pâturage (Cornhiel S. L., 2003, p. 9). Cependant, la gestion des terres est toujours l'apanage des familles et des autorités traditionnelles, un « pouvoir » légitimé par l'histoire politique et sociale des communautés et imbriqué dans les rapports sociaux du quotidien. Ce « pouvoir » foncier légitimé, ces relations d'autorités établies, sont en Ouganda la base de la sécurité foncière (François A., 1998, p. 40-43)³² puisque « *ce ne sont pas les règles même coutumières ni les réglementations étatiques qui créent la sécurité foncière. C'est dans les relations sociales, relations entre pouvoirs et autorités en particulier, que les acteurs produisent les conditions d'une sécurisation toujours à redéfinir, à défendre, confirmer ou conquérir* » (Laurent P.-J. et de Mathieu P. in Le Roy E., Karsenty A., Bertrand A., 1995, p. 300). S'il est naturel que ces relations d'autorités évoluent, leur mutation entraîne avec elles des questionnements sur les fondements même du pouvoir : qui a quel pouvoir et quelle autorité en matière foncière ? À la fin des années 80, la formulation d'une nouvelle politique foncière doit apporter des réponses à ces interrogations.

La question foncière n'est pas débattue publiquement dès 1986. Des intérêts plus forts dominent les premières années de gouvernance NRM. Dans un contexte de réhabilitation politique et économique, la première mesure phare du gouvernement est de légitimer une nouvelle position dominante, en récompensant les combattants de la guerre civile par une redistribution des ressources foncières, une redistribution non encadrée par le droit légal étatique mais obéissant aux logiques du pouvoir en place. On constate l'imposition des intérêts du NRM qui entend gérer le foncier comme une ressource dont les mécanismes d'allocation visent à légitimer le nouveau pouvoir en place. Dans le district de Luweero, en région centrale, une redistribution aux combattants sans terre ainsi que des accaparements d'hectares par des nouveaux membres du gouvernement (Nsabagasani X., 1997, p. 37) semblent avoir été des

30 Pendant les années de guérilla, les conseils de résistance sont utilisés par les combattants du National Resistance Army (NRA) dans les zones dites « libérées », comme des lieux de refuge, de recrutement et de ravitaillement. Progressivement, ils deviennent de véritables espaces socio-politiques.

31 Cependant, des divisions semblent avoir persisté puisque sur 32 membres, seuls quatre nilotiques siégeaient au cabinet NRM.

32 Nous pensons la sécurité foncière comme une représentation mentale se référant à un sentiment, une impression d'être à l'abri d'une menace afin de disposer d'un fonds d'exploitation.

méthodes de conquête politique³³. En effet, les habitants de ce district ont été des acteurs clefs de la guerre civile et des récompenses étaient attendues. Ces manœuvres sont le fait d'un groupe restreint aux commandes d'un État en pleine reconstruction, profitant d'une société civile balbutiante et des encadrements juridiques restreignant les activités des partis politiques. Cependant, nous devons garder à l'esprit qu'il n'existe à ce jour aucune statistique nationale nous permettant d'évaluer précisément cette augmentation du nombre de *leasehold* délivrés lors des premières années de gouvernance du NRM. Cette redistribution peut être entendue comme une première approche populiste ciblant les anciens combattants du Buganda les plus démunis (Carbone G., 2005, p. 7), une priorité énoncée en huitième position dans le programme en dix points du NRM (Museveni K. Y., 1992, p. 281).

La problématisation du foncier et sa mise à l'agenda deviennent des priorités à la fin des années 80. La structuration de cet objet social devenu progressivement problème politique (Lascoumes P. and Le Gales P., 2007, p. 67) semble suivre les lignes de la démarcation Nord-Sud caractérisant ce territoire lors de l'accession au pouvoir de Y. Museveni³⁴. À la fin des années 80, les acteurs de cette problématisation sont issus de différents forums. S'il est aisé de repérer le forum du politique international (principalement l'agence de développement britannique (DFID) et la Banque mondiale), le forum scientifique (des experts et académiciens), le forum culturel (le royaume du Buganda a été aboli en 1966 par le président Obote, mais continue d'influencer l'arène politique) ainsi qu'indirectement une « société civile » ougandaise balbutiante, il est beaucoup plus difficile de repérer celui du politique et des communautés de politiques publiques (Muller P., 2000, p. 197). Comme le note judicieusement Richard Banégas, l'apparition de mouvements sociaux et la création d'ONG, dans le cadre d'une atmosphère de libération de la parole et d'explosion des modes d'expression politique, sont les signes incontestables d'une résurrection de la « société civile » détruite par des années de dictatures et de guerres civiles (Banegas R., 1995, p. 9). Les figures politiques dominantes et les acteurs étatiques et administratifs se côtoient au cœur du *No Party System* et « *l'emprise de Museveni et du NRM sur les acteurs étatiques ainsi que la néo-patrimonialisation croissante du régime génèrent une confusion entre le politique et l'administratif, l'individu et la fonction* » (Demange E., 2010, p. 188). En effet, si l'opposition existe à travers des individus non cooptés par le NRM, ces derniers font toutefois partie d'un *No Party System* imposé par le haut tout comme le sont les défenseurs d'institutions traditionnelles abolies. Les fractures régionales ne sont plus reflétées par les partis politiques, cependant elles perdurent au sein du « Mouvement ».

En Ouganda, comme dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne à la fin des années 80, la problématisation de la question foncière tourne principalement autour du choix de la tenure (Hansen H. B and Twaddle M., 1998) et du contrôle des ressources foncières. Les changements s'enracinent dans un contexte néo-libéral – en 1987 l'Ouganda accepte les plans d'ajustement structurel – mais également dans un contexte local particulier où les oubliés de la redistribution lors du processus de conquête politique sont en attente d'une nouvelle politique foncière. La question foncière est directement liée au mode de subsistance, mais également à l'identité des Ougandais. Rapidement, les premières rumeurs circulent et dévoilent un plan de redistribution des terres pour les combattants de la guerre du bush où seuls les Bahima et les Banyarwanda bénéficieraient d'un relogement au détriment des autres ethnies (Mulira M. K., 1991). L'immigration rwandaise en Ouganda commence dès les premières persécutions de Tutsi. L'arrivée au pouvoir du président Museveni dont les rangs des combattants comptent d'importants officiers rwandais (dont Paul Kagame et Fred Rwigyema), ainsi que l'affiliation de l'ethnie du président au Rwanda³⁵, font des Banyarwanda des individus soupçonnés d'être liés au gouvernement

33 Entretien avec Abby Sebina-Zziwa, docteur en science politique à l'université de Makerere, le 26 novembre 2012 à Kampala.

34 Nous tenons ici à préciser que les divisions entre régions ne sont pas des créations du chercheur souhaitant faciliter le déroulement de la démonstration, mais des réalités ancrées dans la majorité des discours enregistrés dans le cadre de cette étude.

35 Les Bahima sont éparpillés entre l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi, mais également l'Est du Congo.

NRM (Baral A. et Brisset-Foucault F., 2009, p. 14-15). La situation des paysans sans terre et les projections identitaires couplées à la précarité des « locataires tolérés » sont des problèmes sur lesquels Museveni souhaite à long terme construire son idéologie politique, un paramètre important permettant d'expliquer la nécessité d'abolir le *Land Reform Decree* (LRD) pour reconstruire un système foncier à l'image de son pouvoir.

2. Les croyances fondamentales autour de la question foncière

2.1 Le forum des communautés de politiques publiques ou la poursuite de la titrisation

La structuration du problème foncier peut se lire à travers les idées et intérêts exprimés dans les différents forums, mais également à travers l'analyse des modèles normatifs d'action qu'ils proposent. En 1989, une pluralité d'acteurs se bat pour imposer une vision du monde. À cette époque débute une série d'études en vue de la rédaction du *Land Act* de 1998, le principal texte juridique détaillant le système foncier, les régulations des droits d'accès à la terre ainsi que les mécanismes de l'administration foncière décentralisée. Une première étude sur le développement agricole et les tenures foncières, financée par la Banque mondiale et l'Agence américaine pour le développement international (USAID), est conduite en 1989 et sert de référence pendant plusieurs années. Les principaux enjeux de cette étude sont d'identifier les atouts et les désavantages du LRD ainsi que ses impacts dans certaines régions présélectionnées, de fournir un état des lieux du système d'enregistrement des baux pour enfin envisager la mise en place d'une nouvelle organisation légale de la tenure si le décret devait être aboli (Makerere Institute of Social Research, Hune 1989). Cependant, les recommandations de l'étude n'épousent pas les résultats mis en évidence par celle-ci. En effet, le rapport montre que les terres *mailo* ou régies par les régimes coutumiers fonciers seraient propices aux investissements agricoles ; pourtant les conclusions de l'étude insistent sur la nécessité de basculer dans un système foncier uniforme dominé par le *freehold* où la sécurité foncière dépend de la détention d'un titre de propriété reconnu et protégé par l'État. Enfin, si l'étude n'est pas parvenue à démontrer une insécurité grandissante liée au LRD, il est pourtant recommandé d'abolir ce dernier (Makerere Institute of Social Research, June 1989). Les recommandations de ce rapport ont été utilisées dans le cadre de la rédaction du *Tenure and Control of Land Bill*, le premier projet de loi foncière rédigée en 1990. Ainsi, le gouvernement NRM problématise la question foncière à travers cette étude qui, rapidement, devient la cible des critiques du principal centre de recherche du pays, le Center for Basic Research (CBR). En 1991, Expediit Ddungu décortique la méthodologie utilisée et repère de nombreuses erreurs et incohérences compromettant sérieusement la validité des résultats obtenus (Ddungu E., 1991). L'étude ne prend pour terrain de recherche que deux districts situés en région centrale et caractérisés par la présence du système *mailo*, excluant dès lors les autres régimes fonciers.

Dès lors, en 1989, la question foncière est *de facto* un problème aux yeux d'un nouveau gouvernement souhaitant adapter le système foncier à sa vision du pouvoir « *pro-people* » (Carbone G., 2005, p. 4). Au début des années 90, le forum des communautés de politiques publiques est essentiellement formé par le président, les ministres d'État et les membres de l'administration ougandaise. La vision foncière dominante au sein de ce forum est à l'époque celle des hauts sommets de l'exécutif dont Museveni est à la tête³⁶. Le « *deep (normative) core* » de ce forum est tournée vers la titrisation, qu'elle prenne la forme de baux ou de titres fonciers privés, où l'État à travers un organe central, la Ugandan Land Commission (ULC), contrôlerait leur délivrance. Cette croyance en la titrisation est notamment exprimée en 1991 par le *Chief Registrar of Titles*³⁷ de l'époque, Jonathan Tibasasa, ainsi que par le secrétaire permanent du ministère des Terres, du Logement et du Développement urbain³⁸, Paul Bakashabaruhanga, à travers un

36 Museveni représente ici le groupe de dirigeants NRM constituant le cœur du pouvoir dans les années 90.

37 En Afrique francophone, ce poste correspond au directeur des services d'immatriculation foncière.

38 Pour éviter des lourdeurs d'écriture, nous l'appellerons le ministère des Terres.

document envoyé directement à la Commission Odoki en charge de récolter les opinions des citoyens lors de la formulation de la constitution ougandaise. Ces deux hauts fonctionnaires recommandent l'abolition du LRD, l'uniformisation de la tenure foncière en Ouganda en vue d'un développement du secteur agricole, la transformation des anciens détenteurs-occupants en propriétaires terriens et la gestion et le contrôle des terres par le gouvernement au nom des citoyens via la *Uganda Land Commission*, dont les membres sont directement nommés par le président. Nous repérons ici une volonté d'établir un système de titres fonciers tout en contrôlant l'allocation des terres, « *Nous avons déjà alloué des titres. Est-ce que cela veut dire que lorsque vous avez un titre de propriété l'État n'a pas le droit de s'exprimer sur cela ?* » (Bakashabaruhanga P., 1991, p. 1). Une des stratégies utilisées par ce forum afin de protéger cette croyance en la titrisation (les « *near (policy) core* ») est notamment l'utilisation de discours « égalitaristes » pour une unité de la nation ougandaise. L'uniformisation des régimes de propriété foncière par le *freehold* permettrait, selon certains membres du gouvernement, une consolidation de la nation (Mulira M. K., 1991, p. 2) au détriment d'une diversité sectaire accusée par le programme en dix points du NRM d'être la cause des maux dont a souffert l'Ouganda.

Toutefois, si l'idée de la propriété privée foncière comme tenure unique en Ouganda se retrouve dans ces deux documents ainsi que dans l'étude de 1989, une analyse « entre les lignes » permet de détailler cette vision pour pénétrer davantage les croyances fondamentales (« *deep (normative) core* ») du forum des communautés de politiques publiques. En 1990 une première version de la future loi foncière est produite grâce à l'étude de 1989, il s'agit de la *Tenure and Control of Land Bill*. Si l'uniformisation progressive via la propriété privée foncière reste d'actualité, il est désormais stipulé qu'en tant qu'entité souveraine, l'État est investi de la propriété des terres avant qu'il n'en concède la possession. Par ailleurs, seuls des baux d'une période de cinq ans peuvent être délivrés sur les terres situées dans les centres urbains (plus spécifiquement à Kampala et Jinja) afin de contrôler et favoriser le développement. Si l'investisseur remplissait sa part du contrat, il pouvait renouveler son bail. Plusieurs de mes entretiens effectués à Kampala ont confirmé cette volonté de contrôle étatique et l'attachement certain du gouvernement NRM au *leasehold* bien plus qu'au *freehold*. Dès lors, ça n'est plus l'individu qui est au centre du processus de titrisation, mais l'État considéré comme gardien des terres. L'un des fondateurs du mouvement NRM, à savoir l'ancien président de la Commission Odoki et actuel président de la Cour suprême, Benjamin Odoki, souligne la volonté du régime NRM de mettre en place un système de baux dès 1989, un système qu'il qualifie d'équitable au sein duquel le gouvernement détient l'intérêt résiduel³⁹. Cette conception anglo-saxonne de l'intérêt résiduel permet à l'État de conserver le *Radical Title*, c'est à dire de demeurer symboliquement le propriétaire ultime de toutes les terres⁴⁰. La clause numéro un de cette ébauche de loi décrit parfaitement cette volonté de contrôle : « *Cette clause doit permettre l'établissement d'une administration foncière efficace grâce au statut publique des terres administrées par la Ugandan Land Commission au nom de l'État. Cela signifie que l'État, en tant qu'entité souveraine, est investi de la propriété des terres avant qu'elles ne soient allouées* »⁴¹. Dès lors, si les fondamentaux de la théorie des droits de propriété persistent, l'accent est davantage porté sur le contrôle et l'allocation des terres dans la capitale (et en milieux urbains), à savoir le poumon économique et politique du pays.

Dans ce cadre, le système *mailo* n'a pas sa place. En 1994, un article daté du 12 juillet insiste sur les croyances fondamentales du président. Ce dernier affirme que les paysans ganda ont trop souffert entre les mains de leur « élite » et qu'il s'obstinerait à éliminer le système *mailo* afin que les Baganda puissent retrouver leur terre (*Daily Monitor*, 12 juillet 1994). Il s'agit d'une stratégie (« *near (policy) core* ») permettant la réalisation des certitudes du gouvernement – un titre pour tous – et d'un exemple éloquent

39 Entretien réalisé à Kampala avec Benjamin Odoki, le président de la Cour suprême, le 26 septembre 2012.

40 Entretien à Kampala avec Jeremy Kalule, président du ULS en 1991, le 14 septembre 2012.

41 *The state as a sovereign entity is vested with the ownership before grants of land can be made, The Tenure and Control of Land Bill*, 1990, Clause 1.

de la politique populiste du président Museveni vis-à-vis des détenteurs-occupants ganda, une partie de la population majoritaire identifiée comme vulnérable et, *a fortiori*, perçue comme cible privilégiée des réformes foncières. Si au dernier recensement effectué en 2002 les Baganda ne sont plus que 63 %⁴² en région centrale, Museveni préfère nier cette réalité et utiliser des arguments touchant directement cette ethnie⁴³.

2.2 Les influences internationales et le forum des spécialistes

L'acceptation des PAS en 1987 conduit le gouvernement NRM à entamer une réforme du foncier influencée par les conceptions de la Banque mondiale. Il s'agit d'une dépolitisation de la question foncière à l'image des transferts techniques qui présentent l'établissement de la propriété privée et l'élimination de la tenure foncière coutumière, considérée comme un régime d'appropriation archaïque, comme la seule solution aux problèmes de développement (Colin J.-P., Le Meur P.-Y., Léonard E., 2009, p. 10). La propriété privée doit, entre autres, mettre un terme aux modèles de développement dirigistes et centralisateurs pour permettre une transition à l'économie de marché. Dans les années 80, le contexte économique en Ouganda est profondément perturbé et le secteur de production commerciale est au plus bas ; on note une dépendance accrue des recettes de l'État à la rente caféière (Ministry of Finance and Economic Development, 1994). Les PAS, en privatisant les filières de commercialisation des cultures d'exportation dans le cadre d'une ouverture aux règles du libre-échange, doivent relancer les secteurs agricoles les plus touchés. Ces premières mesures s'accompagnent d'une introduction de la propriété privée, une loi de privatisation des terres en Ouganda s'inscrivant « *dans le prolongement des grandes orientations économiques prônées par les institutions de Bretton Woods qui font de la création d'un marché foncier et de la libéralisation des économies africaine en général, une des conditions suspensives au développement* » (François A., 1998, p. 13). Le titre de propriété privée doit permettre une sécurité foncière – à savoir la protection des droits exercés sur la terre par un individu – entendue comme condition nécessaire à l'initiative privée et à la relance de l'investissement. Dès le début des années 1990, le gouvernement ougandais et l'Institut de recherche en sciences sociales de l'Université de Makerere (MISR) travaille conjointement avec le Land Tenure Center (LTC) de l'Université du Wisconsin, un centre de recherche américain spécialisé sur les politiques foncières et financé par l'USAID. Les résultats des recherches entreprises par ce centre de recherche encouragent un détachement à l'égard des régimes fonciers coutumiers pour une implantation des régimes de propriété privés. Cependant, si le principal objectif reste celui d'un passage à la propriété privée, la majorité des études conduites apportent des nuances et bannissent des politiques manichéennes niant l'histoire des régimes fonciers coutumiers et leur évolution (Kisamba-Mugarwa W. and Nuwagaba A. 1993).

Dans le cadre du processus de construction d'une nouvelle politique publique foncière en Ouganda, un forum des spécialistes peut être identifié en la structure du Center for Basic Research (CBR).

Ce groupe de chercheurs questionne notamment les résultats de l'étude sur le développement agricole et les tenures foncières, financée par la Banque mondiale et l'Agence américaine pour le développement international et décide d'entreprendre plusieurs recherches dans treize districts en Ouganda, se concentrant particulièrement sur les tenures foncières et leur effet sur le développement agricole. Il s'agit du projet *Dynamics of the Land Question in Uganda* au sein duquel plus d'une quinzaine d'études sur le foncier ont été réalisées entre 1989 et 1998⁴⁴. Ces études se sont penchées sur différents sujets à savoir les systèmes fonciers coutumiers, l'impact des projets pilotes de titrisation (Okec S., 1969)

42 Nous avons obtenu ce pourcentage grâce au dernier recensement de la population ougandaise en 2002 distinguant par district le nombre de Baganda et de Banyankola voir Uganda Bureau of Statistics, 2002, *Uganda Population and Housing census Main Report*.

43 Nous repérons ici les failles de la politique populiste de Museveni. En voulant détruire une tenure *mailo* que le président perçoit comme féodal et lié directement à la couronne ganda quand la réalité nous dévoile un système en mutation et tolérant vis-à-vis des autres ethnies, le président active de fait des oppositions pro-ganda attaché au système *mailo*.

44 <http://nelson.wisc.edu/ltc/publications.php>

recommandés entre 1950 et 1960 par la *East African Royal Commission*, mais également sur la dynamique des genres en lien avec l'accès à la propriété foncière.

Les résultats de ces études contredisent les conclusions de celle effectuée en 1989. Selon les analyses menées par le CBR, cette étude est au départ biaisée par l'idée qu'il existe une tenure foncière supérieure aux autres. Elle lie la notion de sécurité foncière à celle de tenure quand cette sécurité est relationnelle, la résultante d'un processus social (Lavigne-Delville P., 2006). Deux principales recommandations ressortent de ces études : la sécurité foncière pour toutes les tenures existantes en Ouganda – il s'agit d'un véritable rejet de l'uniformisation – et la mise en place de mesures efficaces stoppant l'augmentation du nombre de paysans sans terre (Bazaara N., 1998). Ces recommandations deviendront en 1995 les axes forts soutenus par la *Uganda Land Alliance* (ULA). Au sein du CBR, on note également une approche plus radicale par la redistribution des terres (Ssenkumba J., 1993) dont le professeur Mamdani est le porte-parole, ainsi qu'une forte réticence quant à la restauration du système *mailo* davantage perçu comme un rapport de classe inégal et un frein au développement agricole. À travers son ouvrage *Class formation in Uganda* publié en 1976, le professeur Mamdani accuse le système *mailo* d'être le principal responsable d'une division de la population ougandaise entre une aristocratie foncière Baganda affiliée à Mengo et des paysans détenteurs-occupants majoritaires (Mamdani M., 1976).

2.3 Les régimes fonciers coutumiers contre la propriété privée

D'une manière générale, les citoyens ont peu participé à la problématisation de la question foncière. En effet, le forum associatif ougandais, qu'il soit urbain ou rural, ne possède pas de relais⁴⁵, de mécanismes et d'instances institutionnalisés de médiation permettant de véhiculer efficacement des messages. De plus, les principales organisations non gouvernementales et groupes de pression travaillant dans le domaine du foncier ne voient le jour qu'à partir de 1995. S'il est certain que ces organisations étaient en gestation au début des années 90, elles ne se développent et ne s'expriment qu'en 1995. Afin d'analyser les croyances fondamentales des citoyens ougandais au début des années 1990, nous avons étudié les doléances politiques envoyées par les conseils de résistance à la Commission Odoki dans le cadre de la formulation de la Constitution. Malgré la nature élitiste des doléances (Furley O. and Katalikawe J., 1997, p. 252) – ce sont les représentants politiques des conseils de résistance qui les ont rédigé – et la complexité de leur étude, nous ne pouvons pas les analyser comme un miroir de la réalité qu'ils décrivent ou déplorent (Banegas R. in Martin D.-C., 1998), nous décidons de les penser comme les reflets, plus ou moins trouble, des opinions d'une société civile balbutiante en les enracinant dans leur conjoncture locale⁴⁶. Ainsi, les politiciens rédacteurs des doléances sont perçus comme les « médiateurs » des opinions populaires. Ces doléances attestent d'une volonté d'ouverture du régime politique NRM face aux verrouillages des modalités d'expression endurés par le pays depuis 1966. Entre 1991 et 1992, 12 359 doléances ont été rédigées par les conseils de résistance des 38 districts et 2 553 par des citoyens ougandais (*The Report of The Uganda Constitutional Commission, Analysis and Recommendations*, 1992, p. 36) afin de donner leur opinion sur les vingt-neuf enjeux constitutionnels identifiés, dont le foncier fait partie. Des doléances sont aujourd'hui conservées par la Commission électorale à Kampala. Afin de faire émerger les croyances fondamentales (« *deep (normative) core* ») pour chaque région, nous avons étudié 70 % des soumissions provenant des paroisses (CR2) et 100 % des soumissions provenant des sous-comtés (CR3) rédigés entre les mois d'avril et octobre 1991 et ce pour chacun des trente-huit districts⁴⁷. L'analyse des questions relatives à la forme du gouvernement, la

45 Nous ne nions pas l'existence d'une « société civile » rurale et urbaine qu'elle soit issue des structures coutumières ou du droit légal étatique ; néanmoins, nous soulignons son incapacité à atteindre les sommets de la pyramide gouvernementale dans le but d'influencer le processus de construction.

46 Les principales organisations non gouvernementales et groupes de pression travaillant dans le domaine du foncier ne voient le jour et ne s'expriment qu'à partir de 1995.

47 Trois raisons expliquent le choix des doléances étudiées. Premièrement, les doléances des RC4 et RC5 n'ont pas été

restauration des leaders traditionnels, l'uniformisation du système foncier et à la reconnaissance des modes d'accès à la terre a été privilégiée.

Depuis le début du xx^e siècle, l'Ouganda est découpé en quatre régions géographiques sans statut administratif, à savoir le Nord, la région centrale (le Sud), l'Est et l'Ouest. Premièrement, l'étude des doléances rédigées en 1991 fait ressortir des tendances générales dont une certaine ignorance de la population face aux régulations foncières mises en place par le LRD : « *Nous ne connaissons pas les dispositions du décret sur la réforme foncière, ni les tenures foncières en Ouganda* »⁴⁸. Il en ressort également l'impossibilité de laisser la gestion du foncier être l'apanage d'un régime politique. L'État n'est pas légitimé en tant qu'ultime propriétaire des terres et seuls les citoyens ougandais sont perçus comme les gardiens naturels des ressources foncières⁴⁹. Pourtant, selon la Commission Odoki, cette préférence n'est pas explicite et les recommandations du rapport soumis au président en décembre 1992 encouragent l'État à détenir les terres au nom des citoyens (*The Report of The Uganda Constitutional Commission, Analysis and Recommendations*, 1992, p. 682). Par ailleurs, il semblerait qu'une préférence se dessine en faveur des régimes fonciers coutumiers contre les régimes de propriété privée, une réalité qui n'apparaît pas dans le rapport Odoki. Le professeur Ikoga⁵⁰, ancien documentaliste de la Commission, atteste de la véracité de cette préférence populaire pour les régimes fonciers coutumiers, un choix non compatible le programme foncier NRM reposant sur le contrôle des terres et l'uniformisation par « le haut ». Cependant, cette préférence n'est pas détaillée et la question de la gestion des régimes coutumiers fonciers reste entière malgré l'existence de règle commune, à savoir l'impossibilité de vendre la terre puisqu'elle n'est pas considérée comme un bien commercial, mais comme la pierre angulaire des organisations sociétales. Enfin, si en 1991 les Ougandais semblent favorables à l'uniformisation de la tenure foncière en Ouganda, ils ne la souhaitent pas pour des raisons d'unité nationale comme stipulées dans le rapport de la Commission Odoki (*The Report of The Uganda Constitutional Commission, Analysis and Recommendations*, 1992, p. 682), mais principalement pour des raisons d'égalité. En effet, la question de l'uniformisation du système foncier est davantage entendue comme une procédure d'égalsation et de redistribution afin que tous les Ougandais puissent avoir une terre. Ces quelques phrases extraites des doléances sont explicites : « *Le système foncier devrait être uniforme car il n'y a pas de justice dans la distribution des terres* »⁵¹; « *Le système foncier devrait être uniforme car beaucoup de citoyens n'ont que peu de terre quand un petit nombre d'entre eux en possède beaucoup* »⁵², « *La réforme foncière devrait avoir un système foncier uniforme. Un système unifié peut apporter l'égalité entre les individus* »⁵³.

Deuxièmement, des croyances par région se dessinent. Le Nord de l'Ouganda, composé de sept districts, semble être en faveur d'une non uniformisation du système foncier où les régimes fonciers coutumiers sont reconnus dans le cadre d'un état unitaire sans restauration des leaders traditionnels. Les districts du Nord n'ont connu aucun programme de titrisation depuis la colonisation et les politiques de *l'Indirect Rule* menées par les Britanniques ont permis aux régimes fonciers coutumiers de se transformer d'une

conservées par la Commission électorale et nous ne sommes pas parvenus à les trouver ailleurs. Deuxièmement, les doléances rédigées par les RC2 et RC3 sont en meilleur état de conservation si l'on doit les comparer avec ceux rédigées par les RC1. Enfin, une majorité des doléances individuelles sont écrites en langues vernaculaires, une difficulté de taille puisqu'il existe en Ouganda une cinquantaine de langues locales.

48 “We do not know the provisions of the land reform system degree and the land tenure system in Uganda”. Réponse à la question 226 du RC3 de Lukuli dans le district de Kampala.

49 Réponse à la question 227 du RC2 de Kyanzaire dans le district de Bushenyi.

50 Entretien à Kampala avec le professeur Ikoja, ancien documentaliste sous la Commission Odoki, le 25 septembre 2012.

51 « The land system should be uniform because there is no justice in the distribution ». Réponse à la question 228 du RC2 de Kyakabadiima dans le district de Kibaale.

52 « The land system should be uniform because many citizens have little land while a small number of citizen have big parcel of land ». Réponse à la question 228 du RC2 de Mukono dans le district de Mukono.

53 « The land reform should have a uniform system of land tenure. A uniform system of land tenure can bring equality of masses ». Réponse à la question 226 du RC3 de Kinoni dans le district de Mbarara.

manière moins radicale – nous rappelons que les transformations du système foncier les plus révolutionnaires ont eu lieu dans le royaume du Buganda. Au début des années 90, le Nord du pays, à savoir les régions Acholi, Lango et Teso, connaissent les ravages de la Lord Resistance Army (LRA), un groupe armé souhaitant l'instauration d'un gouvernement basé sur les dix commandements (Heike B., 1999). Les exactions de la LRA ont commencé en 1987 lorsque Museveni, issu de la tribu des Banyankole dans le Sud-Ouest de l'Ouganda, renverse en 1986 un conseil militaire composé d'officiers Acholi, protagonistes du renversement de l'ancien président Milton Obote. Obligés de fuir vers le Soudan, un grand nombre de ces soldats Acholi traversent le Nord de l'Ouganda et s'y cachent afin de créer des mouvements de rébellion contre le nouveau gouvernement. L'un des mouvements rebelles les plus organisés est celui de la LRA. La prévalence des divisions Nord/Sud, l'influence du parti politique UPC à tendance anti-Baganda et l'inexistence de royaume traditionnel dans cette région peuvent expliquer le choix d'un État unitaire.

L'Est, une région composée de onze districts, souhaite une unification du système foncier, avec une nette préférence pour les régimes fonciers coutumiers, dans le cadre d'un État unitaire sans restauration des leaders traditionnels. La diversité des modes de vie et de gestion du foncier des communautés habitant cette région doit être conservée. Comme nous l'avons expliqué précédemment, l'idée d'unification, et ce pour une majorité d'Ougandais, semble davantage être liée à un souci d'égalité. Unifier un système foncier signifierait le rendre égalitaire tout en conservant la pluralité des régimes fonciers coutumiers.

L'Ouest de l'Ouganda, composé de neuf districts, semble préférer un système foncier uniforme dans le cadre d'un État unitaire sans restauration des leaders traditionnels où le choix du régime foncier n'est toutefois pas tranché. Les avis sont partagés et les régimes de propriété privée *freehold/leasehold* ainsi que les régimes fonciers coutumiers semblent être tous deux appréciés. Cette préférence peut être expliquée par les projets pilotes de titrisation opérés dans l'Ouest dans les années 50 (*The Report of The Uganda Constitutional Commission, Analysis and Recommendations*, 1992, p. 193), seule région ayant connu ces programmes en Ouganda. Notons toutefois que ce projet ne s'est déroulé que dans trois districts (Kigezi, Ankole et Bugisu) et qu'il n'a pas été bien accueilli par les communautés (Mugambwa J., 2007, p. 42).

Enfin, les RC de la région centrale (Sud) où se situe le royaume du Buganda expriment également des opinions singulières. Composé de neuf districts, le Buganda semble être en faveur d'une non uniformisation du système foncier où la tenure *mailo* restauré serait gérée dans le cadre d'un système fédéral. La restauration des leaders traditionnels est fortement demandée sans toutefois octroyer à ces derniers des pouvoirs politiques. Cette restauration doit être culturelle et non politique. Comme le précise le professeur Ssempewa, un commissionnaire sous la Commission Odoki, le souhait d'une restauration de la tenure *mailo* n'est en rien surprenant puisque les Baganda ne connaissent pas d'autre système foncier depuis presque un siècle⁵⁴. Par ailleurs, outre les régulations juridiques qu'établit le système *mailo*, ce dernier crée du lien social en structurant les relations entre les propriétaires *mailo* et les détenteurs-occupants. Si l'introduction du système *mailo* a intensifié une structure hiérarchique allant de la base vers le sommet (Hanson H., 2003, p. 128), de forts liens existent toujours entre un propriétaire et les détenteurs-occupants, et ce malgré l'abolition théorique du *mailo* dans les années 70. La terre n'a jamais cessé d'être une source de pouvoir et de revenu en région centrale. Les propriétaires souhaitent la restauration du système *mailo* – il leur confère du pouvoir, une sécurité foncière absolue à perpétuité, ainsi qu'une rente – au côté des détenteurs-occupants qui, depuis 90 ans, s'approprient et se réapproprient ce système foncier. Ainsi, les Baganda perçoivent toujours le foncier au travers d'un prisme formé par leurs croyances préexistantes.

54 Entretien à Kampala avec le professeur Ssempewa, ancien commissionnaire pour la Commission Odoki, le 11 septembre 2012.

2.4 Pas de royaume ganda sans système mailo

L'aristocratie foncière Baganda, liée à Mengo et dont le *kabaka* est à la tête, souhaite également la restauration du système *mailo* dont dépend une partie importante de ses rentes. Trois doléances politiques envoyées à la Commission Odoki en 1991 – l'une écrite par le professeur Nsibambi, un membre du Comité suprême du *kabaka*, une autre par les principaux représentants de Mengo et la dernière par le Conservative Party (CP), un héritage politique du parti Kabaka Yekka – permettent une reconstruction des croyances fondamentales du forum traditionnel représenté par Mengo. Cette vision ne peut toutefois pas être détachée d'un environnement socio-politique particulier. Depuis le coup d'État orchestré par Milton Obote en 1966, le *kabaka* est en exil et tous les biens de ce dernier – majoritairement des terres et des biens immobiliers, ont été confisqués. Condamnés au silence, les Buganda ont pourtant largement participé à la reconquête de leur pays pendant les années de guerre civile en coopérant avec le mouvement de libération de Museveni, notamment par la délivrance de vivres et le partage d'informations (Naluwairo R. and Bakayana I., 2007, p. 19). Certains membres de la famille royale ont par ailleurs occupé d'importants postes au sein des détachements armés (Oloka-Onyango J., 1997, p. 176). À la fin de la guerre, le prince Mutebi a effectué un voyage en Ouganda dans les zones libérées au Buganda, une visite qui aurait motivé les combattants dont le moral était au plus bas (Johannessen C., 2006, p. 7). Cet engagement dans la lutte de libération s'explique sans doute autant par la rancune accumulée contre Obote que par un certain engouement pour les idées du NRM (Perrot S., 2003, p. 233). Ce programme conçu dans le maquis a fait de la démocratie et de la restauration de la sécurité des axes prioritaires. Cette participation active à la guerre de libération a constitué le fer de lance des revendications ganda. Plus particulièrement, ils se sont appuyés sur une promesse de restauration du royaume faite par Y. Museveni dans le maquis lors de la guerre de libération, des propos niés par ce dernier grâce aux documents officiels du NRM, tels que le programme en dix points, dans lesquels la restauration du royaume n'est jamais mentionnée.

La proposition constitutionnelle rédigée par Mengo n'est pas l'œuvre d'une voix unifiée, mais celui d'un compromis entre deux groupes distincts cherchant tous deux à protéger les intérêts du Buganda. Il s'agit premièrement du Comité suprême du Saabataka, une résurgence timide du Parlement ganda⁵⁵ (*Lukiiko*), composée de Baganda éduqués favorisant la diplomatie au détriment de la violence. Défenseur du fédéralisme, ce groupe aux idées modérées fait face à l'extrémisme de royalistes se présentant comme les fils et filles du *kabaka* « Abazzukulu ba Buganda ». Ce deuxième groupe perçoit le Comité du Saabataka comme trop éloigné des réalités des Baganda ordinaires et recommande la formation d'un comité regroupant tous les anciens chefs de clan Baganda afin de négocier la restauration du royaume et la restitution des biens confisqués par Obote. Plus extrémistes que le premier groupe, les « Abazzukulu ba Buganda » pétitionnent pour un retour à l'État fédéral du Buganda comme décrit dans la Constitution de 1962. La proposition constitutionnelle du Buganda est le fruit d'un consensus entre ces deux groupes. Elle combine des éléments de la Constitution ougandaise de 1962 et de 1967, et reflète des croyances fondamentales conservatrices. Les points forts de cette proposition au regard des revendications ganda sont la restauration du royaume dans un contexte fédéral, l'incorporation du district de Kampala dans le royaume restauré et le retour du système *mailo* afin de protéger propriétaires et détenteurs-occupants. Mengo souhaite la mise en place d'un système fédéral afin d'obtenir certains pouvoirs fiscaux, un pourcentage des dépenses du budget national (Englebert P., 2001, p. 1) mais également la gestion des terres se situant dans le royaume. En effet, la Constitution de 1962 permettrait la restauration du système *mailo* – une tenure largement appréciée puisqu'elle confère un titre et des droits en pleine propriété à perpétuité – et le retour d'une administration foncière directement pilotée par le *Buganda Land Board* (BLB)⁵⁶. Cette administration serait en charge de la gestion des biens fonciers du *kabaka* comprenant les

55 A l'époque le royaume n'est pas encore restauré, une invitation à la prudence qui explique le nom de comite suprême donne à ce nouvel organe.

56 Voir le chapitre 12 de la Constitution ougandaise de 1962.

anciennes terres de la Couronne britannique au Buganda, soit environ 9 000 miles carrés de terre. Le cœur de cette proposition consiste en la récupération des anciennes terres publiques au Buganda (les terres appartenant à la Couronne britannique entre 1900 et 1962) afin de contrôler sa gestion dans un cadre régional (Mayiga C. P., 2009, p. 60). Enfin, l'aristocratie foncière Baganda, liée à Mengo et dont le *kabaka* est à la tête, souhaite la restauration du système *mailo* car les revenus issus de la terre contribuent largement au financement du royaume⁵⁷.

Cette quasi-indépendance foncière aurait permis une intensification des projections identitaires foncières et la construction d'un véritable empire foncier au cœur même du Buganda, région la plus développée du pays. En tant que premier propriétaire foncier, le *kabaka* aurait été à la tête de cet empire. Les revendications fédérales sont dès lors intimement liées à la question foncière au Buganda (Kayunga S. S., 2000) et les partisans du fédéralisme sont automatiquement concernés par la gestion du système *mailo*. Le fédéralisme, ou *federo* chez les Baganda, n'est autre que l'association de la monarchie ganda, du fédéralisme et du système *mailo* dont le *kabaka* en est le gardien au nom de ces sujets. Dès lors, les revendications fédérales sont également un positionnement politiquement permettant la défense du système *mailo* (« *near (policy) core* »). Cette réappropriation ne concerne que le royaume du Buganda. Si la proposition constitutionnelle évoque la possibilité pour les autres États fédéraux d'introduire le système *mailo* sur leur territoire, rien n'est dit quant à la régulation des relations entre détenteurs-occupants et propriétaires *mailo* et un silence enterré la question des modalités de reconnaissance et de gestion des autres régimes fonciers. Actuellement, le ministre des Terres pour le Buganda évoque la possibilité pour les détenteurs-occupants d'obtenir une « location » régularisée de la part de leur propriétaire, une idée en phase avec la conception foncière du royaume où la terre doit demeurer la propriété privée des propriétaires *mailo*⁵⁸. En conséquence, les régimes de propriété privée sont au cœur des visions foncières du président Museveni et de Mengo, ce sont toutefois les bénéficiaires de ces régimes qui diffèrent – le président Museveni souhaite une « démocratisation du titre » quand Mengo entend restreindre sa distribution.

Au début des années 1990, l'avenir du foncier est donc pluriel. Si les citoyens ougandais espèrent éloigner l'État des questions relatives à la gestion du foncier, ce souhait est davantage la résultante d'un habitus et d'une méfiance envers la machine étatique. Or, au cœur d'un processus de reconstruction étatique et d'une société à dominante agraire, les acteurs prenant part directement à l'élaboration d'une nouvelle politique publique foncière ont perçu l'enjeu fondamental que constitue la maîtrise des modalités d'accès à la terre. Le faible développement de l'industrie et des services sont « *les contraintes spécifiques au contexte sociétal* » (Bergeson H., Surel Y. and Valluy J., 1998, p. 201) ougandais qui pèsent sur la définition des politiques publiques foncières que chaque acteur véhicule.

3. Le projet constitutionnel ou la naissance d'une alliance de circonstance

3.1 Le rapport de la Commission Odoki et l'uniformisation des régimes fonciers

En 1990, les mesures phares du premier projet de loi foncière et les recommandations de la Commission Odoki coïncident⁵⁹. Toutes les terres doivent être publiques et administrées par la *Uganda Land Commission* (ULC) au nom de l'État qui doit garantir à toutes les personnes occupant légalement une terre une sécurité foncière et la possibilité d'enregistrer leur droit pour obtenir un *freehold* : « *Toutes les*

57 À titre d'exemple, pour l'année fiscale 1994-1995, le budget du Buganda dépendait à 72 % des loyers des locations de terre dont le roi Ronald Mwenda Mutebi II est le propriétaire.

58 Entretien avec Martin Kasekende, l'actuel ministre des terres pour le Buganda, le 5 juillet 2013 à Kampala.

59 Il s'agit de mesures à long terme.

terres en Ouganda doivent être publiques et administrées par la Commission au nom de l'État»⁶⁰. Aucun bail ne peut être délivré, exception faite pour les milieux urbains afin de contrôler le développement des investissements. Les différentes tenures foncières doivent progressivement s'uniformiser. L'idée même d'une restauration de la tenure *mailo* est par conséquent rejetée. Au début des années 90, de nombreuses études entreprises par le Centre de recherche en sciences sociales de Makerere (MISR) ou encore les travaux de recherches financés par la Banque mondiale en 1989 (Makerere Institute of Social Research, juin 1989) soulignent tous la valeur résiduelle du *mailo owner's interest*⁶¹ en raison des bouleversements fonciers survenus en région centrale depuis la mise en place du système *mailo* en 1900. Ces études démontrent que les droits fonciers des détenteurs-occupants, devenus héréditaires en 1928, ont largement impacté ceux des propriétaires *mailo* qui ne posséderaient au début des années 90 que le prestige d'être sur papier un propriétaire (Makerere Institute of Social Research, juin 1989, p. 104). Dès lors, l'idée maîtresse développée par la Commission et la première mouture du projet de loi foncière concernant la question du système *mailo* est de transformer l'usufruit des détenteurs-occupants en *freehold*. Un système de compensations pour les propriétaires reconnus dans le cadre du système *mailo* devait être mis en place afin de dédommager une éventuelle perte d'intérêts⁶². Il s'agit bien d'une continuité de la stratégie égalitaire où chaque détenteur-occupant devient le propriétaire ultime de sa terre (« *near (policy) core* »). Il est entendu qu'une telle politique n'aurait pas engendré de double propriété puisque les propriétaires *mailo* auraient été dépossédés entièrement de leur droit foncier pour que les détenteurs-occupants deviennent de véritables propriétaires.

3.2 La première mouture du chapitre foncier de la Constitution : le temps des compromis

Le rapport de la Commission Odoki est achevé en septembre 1992 et doit servir de base de travail à un comité en charge de formuler la première mouture de la Constitution. Toutefois, la première version réalisée par le comité ne reflète que peu les recommandations en matière de politique foncière du rapport de la Commission Odoki. Les terres n'appartiennent plus à l'État mais aux citoyens – ils en possèdent l'intérêt résiduel et la *Uganda Land Commission* continue de réguler leur utilisation. Deuxièmement, si le rapport de la Commission ne mentionne aucunement la reconnaissance du système *mailo*, le projet de loi semble davantage ouvert à cette option⁶³ – il s'agit de l'article 271 (4) précisant que « *Toutes les tenures foncières existant avant la mise en place de la Constitution doivent continuer d'exister* ». Cependant, malgré cet article, la question juridique de l'existence même du système *mailo* reste ouverte. En effet, le texte est vague et ne mentionne aucunement les différentes tenures appelées à être légalement reconnues par l'État ougandais qui, en 1993, continue de gérer les ressources foncières via le décret d'Idi Amin. Cependant, au début des années 90 le gouvernement ougandais doit composer avec le royaume du Buganda qui, malgré son abolition en 1966, continue d'exercer de fortes pressions au sein de l'arène politique⁶⁴. Lors d'intenses négociations entamées en 1992 par un puissant propriétaire *mailo* et membre du gouvernement officieux du Buganda, Appolo Nsibambi, le NRM accepte de restituer en l'état des biens confisqués au royaume par Obote, dont font partie 350 miles carrés de terres appartenant au *kabaka*. Les *mailo* officiels ne sont pas restitués ce qui oblige le *kabaka* à considérer ses propriétés foncières comme les biens du royaume et non plus comme des biens personnels⁶⁵. Ces terres sont désormais administrées au nom du *kabaka* pour le Buganda et

60 “All land in Uganda shall be public land and be administered by the Commission on behalf of the State”, *Tenure and Control of Land Bill*, 1990, article 1 (1).

61 Il s'agit bien de l'intérêt que conserve le propriétaire *mailo* sur sa terre puisqu'il en possède le titre de propriété.

62 Il est toutefois intéressant de noter qu'en 1993 l'État ougandais annonce qu'il ne participera pas au financement d'éventuelles compensations prétextant que cette problématique n'est pas un sujet d'État.

63 *The Draft Constitution of the Republic of Uganda*, 1993, p. 114.

64 Nous ne devons pas oublier le rôle important joué par le Buganda lors de la guerre civile : son aide et son appui aux troupes de Museveni ont restauré le rôle de ce royaume comme acteur obligatoire de la scène politique ougandaise.

65 Entretien avec Martin Kasekende, le ministre des Terres pour le Buganda, à Kampala le 5 juillet 2013.

constituent la plus importante source de revenus du royaume. Cette restitution peut être perçue comme un premier pas vers la reconnaissance de la tenure *mailo*, mais, plus important, ce geste a consolidé une alliance entre le gouvernement central et les propriétaires *mailo* progressivement construite à la prise du pouvoir par Museveni (Okuku, J. A, 2006, p. 22). À l'époque, obtenir le soutien du royaume à la formation d'un nouveau régime de gauche signifiait, entre autres, convaincre les sommets de la hiérarchie ganda dont la majorité était composée de propriétaires *mailo*. En juillet 1993, cette conquête des sommets s'intensifie et la question de la restauration des autorités traditionnelles est tranchée favorablement par le Parlement ougandais⁶⁶ – bien qu'originellement ce débat relève de l'Assemblée constituante – une preuve supplémentaire du nécessaire soutien des Baganda à l'affirmation du pouvoir NRM.

En conséquence, certains compromis nécessaires ont perturbé les croyances fondamentales du gouvernement NRM. En tant que membre du comité chargé de rédiger cette version, le professeur Ssempewa atteste d'un flou quant aux régimes fonciers appelés à être reconnus⁶⁷, laissant une porte ouverte à la reconnaissance juridique du *mailo* et des régimes fonciers coutumiers. Il évoque ce nécessaire compromis sans détailler quels acteurs ont participé aux dialogues. Il est par conséquent difficile d'identifier les forces, qu'elles soient internes ou externes à la Commission Odoki, ayant contrecarré les intentions du gouvernement NRM. Cependant, le commissionnaire Ssempewa souligne une volonté de continuité de la part des gens du Nord et de l'Est qui ne souhaitaient pas entendre parler d'uniformisation ni de titrisation. L'idée d'un changement n'était pas acceptable et toute tentative d'intrusion du gouvernement dans le cadre des régulations des droits d'accès à la terre était perçue comme suspicieuse. S'ils ne sont pas présentés comme tels au sein du NRM, ces gens du Nord et de l'Est sont pour certains des politiciens issus des anciens partis de l'opposition dont les idées diffèrent de celles du parti au pouvoir. Ils agissent moins au cœur d'un groupe politique qu'en tant qu'individus représentant une communauté.

Il nous faut garder en mémoire que le fossé Nord/Sud est profondément politique. Dans les années 90, les régions du Nord et de l'Est de l'Ouganda représentent dans les imaginaires collectifs les territoires de l'opposition, mais également les régimes fonciers coutumiers. Ces territoires véhiculent un sentiment anti-Baganda particulièrement puissant. Le parti de Milton Obote, le *Uganda People Congress* (Mugaju J. and Oloka-Onyango)⁶⁸, est un parti largement associé au Nord du pays et connu pour ses ferventes oppositions à la suprématie ganda. Ainsi, s'ils ne peuvent former de véritable alliance, en raison notamment d'un manque crucial d'institutionnalisation, ces individus du Nord et de l'Est représentent des cadres d'opposition vecteurs de compromis et, *a fortiori*, de changements.

3.3 La politisation des régimes fonciers

Le travail de la Commission Odoki s'achève en décembre 1992. L'élection de l'Assemblée constituante (CA), dont la tâche principale est de discuter la première version de la Constitution, n'a lieu qu'en mars 1994, soit presque un an et demi après la finalisation du rapport⁶⁹. Deux cent quatorze membres représentant les trente-huit districts sont élus au suffrage universel, une élection sans couleur politique sous le signe du « Mouvement » et ce malgré un discours victorieux du président déclarant aux lendemains des élections le triomphe du NRM remportant entre cent vingt et cent quarante sièges (R. Banegas, 1995, p. 11). La composition de la CA reflète les clivages régionaux identifiés auparavant (M. Twaddle and H. B. Hansen, 1994, p. 149), le soutien aux partisans du « Mouvement » s'exprimant

66 Lors de la guerre civile, les représentants du royaume du Buganda auraient obtenu la promesse orale d'une restauration du trône ganda en cas de victoire NRM.

67 Entretien à Kampala avec le professeur Ssempewa, ancien commissionnaire pour la Commission Odoki, le 11 septembre 2012.

68 Le UPC est né d'une division au sein même du premier parti politique en Ouganda, le *Uganda National Congress* (UNC) créé en 1952.

69 Deux cent quatre-vingt-quatre délégués sont élus pour former l'Assemblée constituante.

essentiellement dans les régions de l'Ouest, du centre et du Sud-Ouest, tandis que les résultats du Nord, de l'Est et du Nord-Est font apparaître un vote contestataire en faveur des anciens partis d'opposition, révélateur de tensions socio-historiques et de la permanence du clivage bantous/nilotiques. À partir de mai 1995 interviennent les premières discussions sur le chapitre des terres autour d'un rapport rédigé par un comité spécialisé⁷⁰ (Select Committee 1)⁷¹. Les discussions des 3, 4 et 5 mai 1995 permettent de reconstruire en partie le débat foncier et de comprendre les diverses influences des cadres d'opposition toujours largement représentés par des individus et non des partis politiques. Ce débat tourne principalement autour de la question des régimes fonciers (article 271) et du rôle de l'État. En effet, si l'implication de l'État est légitimée lors de la délivrance de titres, une importante question demeure quant à son rôle de « régulateur » et d'éventuel « détenteur » de la terre en Ouganda au nom du peuple ougandais.

C'est au sein de la CA que le processus d'opposition s'intensifie. Lors des débats constitutionnels de mai 1995, nous retrouvons les idées véhiculées lors de la rédaction de la première mouture de la Constitution désormais portées par deux groupes distincts. Un premier groupe véhicule une vision précoloniale selon laquelle la terre appartient aux sociétés villageoises ou aux entités « politiques » de type clanique. Il rejette l'idée d'un État détenant la terre au nom du peuple, idée qualifiée d'exogène et en contradiction avec la culture africaine⁷². Le deuxième groupe revendique un contrôle des terres par l'État, via la ULC, afin d'orienter directement les investissements. Le premier groupe est largement composé des gens du Nord et de l'Est⁷³. Il est en faveur d'un système foncier pluriel où les régimes fonciers coutumiers, qu'ils soient tournés vers la famille ou la communauté, sont reconnus pleinement par l'État. Ces députés se veulent les « défenseurs » des régimes coutumiers fonciers tels que le délégué Chango Machyo, représentant d'un *sub-county* dans le district de Busia situé dans la région Est du pays : « *Les citoyens de Samia Burgwe South souhaitent que la terre leur appartienne (...) ils veulent pouvoir utiliser leur terre et la détenir collectivement* »⁷⁴. Le second groupe, composé davantage de partisans NRM du Sud et de l'Ouest, protège les croyances fondamentales du gouvernement en se tournant davantage vers la propriété privée foncière et la titrisation, tout en admettant que la sécurité foncière des personnes possédant des droits fonciers en vertu d'un régime foncier coutumier doit être assurée jusqu'à la mise en place d'une nouvelle législation foncière. Progressivement, si la reconnaissance des régimes fonciers coutumiers est acquise, l'acquisition d'un certificat foncier coutumier (*Certificates of Customary Ownership*) est recommandée, un instrument d'action publique clef utilisé par ce groupe. Ce certificat doit permettre une démarcation de la parcelle de terre au niveau du district afin qu'elle puisse être mise en gage pour obtenir un prêt bancaire. Il permet également de contourner le refus majoritaire d'un développement du marché foncier puisqu'il individualise une parcelle de terre en l'arrachant aux règles sociétales, qu'elles soient claniques ou familiales. Ces certificats sont parfois mal perçus chez les représentants du Nord et de l'Est. Pour John Okello Okello, un représentant des Acholi, l'enregistrement des droits fonciers coutumiers en *freehold*⁷⁵ est acceptable lorsque la démarche reste à la discrétion d'un

70 Nous ne sommes pas parvenus à obtenir de plus amples informations concernant ce comité, et notamment sa composition.

71 *Proceedings of The Constituent Assembly, Official Report, Contents, Wednesday 3rd May 1995, Consideration of the draft Constitution of The Republic of Uganda*, p. 4080.

72 *Proceedings of The Constituent Assembly, Official Report, Contents, Wednesday 3rd May 1995, Consideration of the draft Constitution of The Republic of Uganda*, p. 4103.

73 Attention, ces lignes de démarcation ne sont pas imperméables et de nombreuses exceptions existent. Benjamin Odoki vient du district de Busia situé dans l'Est du pays et partage pourtant les idées d'unification et de contrôle dominantes au sein du gouvernement NRM. Il s'agit davantage de tendances nous aidant à modéliser les cadres d'opposition.

74 "Now as far as my people are concerned, the people of Samia Burgwe South, for them, they want land to belong to them (...) they want at least the right to use their land but to own it collectively". *Proceedings of The Constituent Assembly, Official Report, Contents, Wednesday 3rd May 1995, Consideration of the draft Constitution of The Republic of Uganda*, p. 4109.

75 Cette vision n'est en rien paradoxale. La terre peut-être démarquée et enregistrée en *freehold*, cependant sa vente ne doit pas dépendre du bon vouloir d'un individu détenteur d'un titre, la terre ne devrait pas se vendre comme n'importe quel autre bien.

propriétaire détenant individuellement une terre. Cependant, les certificats sont des documents délivrés au niveau du district. L'un des risques majeurs serait leur possible falsification dans le cadre d'une administration corrompue et au service d'un marché des « terres pour les riches » au détriment des plus vulnérables⁷⁶.

Dans les années 90, les motivations des représentants de l'Est et du Nord sont notamment rattachées à des exigences locales. Il s'agit par exemple d'assurer sa légitimité, voire sa réélection en tant que représentant d'un Conseil de résistance⁷⁷, chose difficilement envisageable au début des années 90 sans un combat en faveur des régimes fonciers coutumiers. Selon John Okello Okello, les citoyens ougandais habitant le Nord et l'Est du pays n'étaient pas contre les titres de propriété si leur délivrance restait à leur discrétion. Cependant, ils refusaient en bloc l'idée d'un développement du marché foncier. Si la terre peut être enregistrée, il n'était pas concevable que l'on puisse la vendre comme tout autre bien puisque les règles coutumières foncières établissent une sécurité foncière collective établie à l'égard des ancêtres, des vivants et des générations à venir. Le développement d'un marché foncier tend à privilégier l'accumulation et la mobilisation individuelle du capital, des initiatives personnelles et potentiellement égoïstes allant contre les dynamiques collectives caractérisant les processus de sécurisation foncière dans les années 90.

3.4 La co-construction du chapitre foncier

La version définitive de la Constitution est achevée en septembre 1995. À cette date, la vision foncière du NRM n'a pas triomphé, et ce malgré une majorité de candidats gouvernementaux présents sur les bancs de l'Assemblée constituante (Prunier G. in Prunier G. et Calas B., 1994, p. 157). Le chapitre foncier est le fruit de nombreux compromis attestant du pouvoir des oppositions individuelles, du poids des divisions Nord/Sud et, *a fortiori*, de l'existence de marges de manœuvre permettant une véritable co-construction des politiques publiques foncières par des acteurs aux croyances diversifiées et issus de différents forums. Premièrement « *La terre appartient aux citoyens ougandais et cette appartenance doit se faire dans le cadre des tenures reconnues par la Constitution* »⁷⁸. Les terres ne sont plus publiques et administrées au nom de l'État comme le souhaitait la Commission Odoki, l'intérêt résiduel pour lequel se battait le NRM a disparu. Le royaume du Buganda parvient à imposer la reconnaissance du système *mailo*, mais également à repousser l'épineuse question des droits d'accès à la terre entre les détenteurs-occupants et les propriétaires *mailo*⁷⁹. C'est désormais le Parlement qui, sur une période de deux ans, doit résoudre les problèmes inhérents au système *mailo*. En effet, au début des années 90, obtenir le soutien du royaume signifiait, entre autres, séduire les sommets de la hiérarchie Baganda dont la majorité est formée de propriétaires fonciers. En acceptant la restauration du royaume, la restitution d'une partie des biens confisqués par Obote puis, en 1995, la restauration du système *mailo*, le gouvernement central assure la légitimité du régime NRM grâce au soutien des propriétaires *mailo* qui, sans surprise, se retrouvent parfois au sein des organes clefs de la structure administrative du royaume (P. Englebert, 2001, p. 167) et/ou du gouvernement NRM. Il s'agit d'importants compromis permettant la construction d'une légitimité politique.

Si les députés du Nord et de l'Est du pays ne sont pas organisés en *caucus* à l'image du royaume du Buganda pendant l'Assemblée constituante, il n'en reste pas moins que leur position est entendue puisque les régimes fonciers coutumiers sont pleinement reconnus et protégés par la Constitution. L'idée d'uniformisation reste toutefois d'actualité puisque les personnes possédant des droits fonciers dans le

76 Entretien à Kampala avec John Okello Okello, ancien président du Comité technique foncier en 1993, le 3 octobre 2012.

77 Entretien à Kampala avec John Okello Okello, ancien président du Comité technique foncier en 1993, le 3 octobre 2012.

78 *Land in Uganda belongs to the citizens of Uganda and shall vest in them in accordance with the land tenure systems provided for in this Constitution*. Article 237 (1) de la Constitution ougandaise de 1995.

79 Nous rappelons ici que l'enjeu principal concerne la transformation des détenteurs-occupants en propriétaires terriens comme avancée dans la *Tenure and Land Control Bill* de 1990.

cadre d'un régime coutumier foncier peuvent désormais demander un certificat coutumier foncier, une porte ouverte au titre de propriété. En introduisant l'idée des certificats, un document juridique attestant des droits fonciers d'un individu et pouvant servir de caution auprès des banques, les partisans de l'uniformisation sont parvenus à contourner le refus d'ouverture du marché foncier exprimé par l'Est et le Nord. Enfin, la terre est désormais symboliquement détenue par les citoyens ougandais – il s'agit de l'intérêt résiduel – et la notion de terre publique subsiste sans que l'on connaisse néanmoins l'étendue des possessions foncières de l'État⁸⁰. Si, au début des années 90, le gouvernement NRM ne souhaite pas entendre parler du système *mailo* ni des régimes fonciers coutumiers, c'est pourtant l'existence d'un système foncier pluriel qu'il doit accepter d'institutionnaliser.

Ces différents compromis ont été nécessaires à la formation d'un consensus. Toutefois ils ne sont pas acceptés avec enthousiasme par le président dont les premiers mots suite au vote de la Constitution expriment son mécontentement face à la restauration du système *mailo*⁸¹. L'approche populiste du président doit être réinventée et passe désormais par l'extension de la reconnaissance des droits d'accès à la terre pour les personnes de bonne foi (les *bona fide*) et la « démocratisation du titre » via la délivrance des certificats coutumiers fonciers.

80 Nous soulignons ici que le gouvernement lui-même ne connaît pas les emplacements de ces terres. Lors d'un entretien avec le président du ULC à Kampala en octobre 2012, ce dernier a reconnu l'inexistence d'une carte permettant de localiser précisément ces terres et celles appartenant à l'État. Entretien à Kampala avec le président du ULC, Mayanja Nkangi, le 1er octobre 2012.

81 Il s'agit d'une lettre écrite par le président Museveni à son Premier ministre Kintu-Musoke en octobre 1995.

CHAPITRE II - LE PROCESSUS DE POLITISATION DE LA QUESTION FONCIERE DU LAND ACT DE 1998 A L'AMENDEMENT DE 2010

1. Le Land Act de 1998 ou l'affaiblissement du « Mouvement »

1.1 Les premières moutures du Land Act

À la reprise du processus de construction d'une nouvelle législation foncière suite au vote de la Constitution ougandaise, deux sujets sont au cœur des controverses⁸² : le système *mailo* et les régimes fonciers coutumiers. Ces controverses impliquent principalement le forum associatif nouvellement actif, le forum traditionnel représenté par le royaume du Buganda, le forum des communautés de politiques publiques et enfin le forum de politique nationale. Au milieu des années 90, la nouvelle législation foncière ougandaise suit une approche juridique formulée par Patrick McAuslan, un professeur de droit à l'université de Birkbeck à Londres (Mcauslan P., 1998). Impliqué en tant qu'expert dans le processus de formulation de la loi foncière, il pense primordial la formulation d'une loi foncière détaillée et nécessairement complexe si l'on souhaite s'orienter vers un marché des terres et les régimes fonciers privés (Mcauslan P., 1998, p. 256). Depuis janvier 1995, l'ONG britannique Oxfam abrite dans ses locaux la *Uganda Land Alliance* (ULA), principal groupe de pression sur les questions foncières. Si quelques commentaires sont faits sur le chapitre foncier de la Constitution (Adoko J., 1997), leur première action conjointe en vue d'influencer le gouvernement est de critiquer la nouvelle mouture de la loi foncière rédigée en 1996 (Adoko J., 1996) en raison de son ambiguïté à l'égard des régimes fonciers coutumiers. Aux yeux du ULA, le nouveau projet de loi n'est qu'une reprise des anciennes moutures, des textes qui n'envisageaient pas la reconnaissance juridique des régimes coutumiers fonciers au même titre que les autres régimes de propriété. L'un des principaux sujets de discorde concerne le manque d'études mettant en lumière les dynamiques des différents régimes et leur rapport avec le développement agricole. En effet, en 1996, le ULA n'envisage pas les régimes coutumiers fonciers comme inférieurs à la propriété privée. Or la possible convertibilité des certificats fonciers coutumiers en titre de propriété atteste de leur caractère transitoire et, *a fortiori*, d'une certaine infériorité face aux régimes de propriété privée. Leurs dynamiques ne sont pas prises en considération par le projet de loi puisque l'idée maîtresse demeure l'uniformisation du système foncier et la pénétration progressive du droit formel étatique au sein de ces régimes. En effet, si l'aspect familial des régimes fonciers coutumiers est appréhendé par le projet de loi, rien n'est envisagé pour une gestion collective des terres (Adoko J., 1996). À travers diverses déclarations écrites, le ULA questionne également les futures méthodes de régulation du marché foncier inexistantes dans les projets de loi de 1996 et 1997⁸³. La gestion du marché par la main invisible est perçue par le ULA comme une porte ouverte aux débordements, au détriment des plus vulnérables. Enfin, le ULA déconstruit le mythe des « terres sans maîtres » que l'un des nouveaux organes de la décentralisation foncière, le District Land Board (DLB), doit se charger d'allouer.

Au milieu des années 90, cette bataille est principalement celle d'organisations, à l'image du ULA. En parallèle, la controverse *mailo* devient progressivement le sujet central de multiples acteurs issus de divers forums. Contraint de reconnaître ce système foncier lors de la formulation de la Constitution, le gouvernement doit désormais résoudre un problème qu'il perçoit comme une entrave lourde à la réalisation de ses objectifs : la formalisation incomplète des relations entre détenteurs-occupants et propriétaires *mailo* et les expulsions illégales orchestrées par certains propriétaires. En 1997, le système

82 Nous pensons la controverse comme des séquences de discussion et d'affrontement entre des points de vue divergents sur un sujet.

83 Le projet de loi de 1997 est le dernier avant le *Land Bill* de 1998 transformé en loi le 2 juillet 1998.

mailo est toujours perçu par le président et certains groupes de chercheurs⁸⁴ comme une division des classes au détriment des paysans. Pourtant, depuis le découpage foncier mis en place par le *Buganda agreement*, un marché des terres s'est développé et le nombre de propriétaires *mailo* a augmenté. Une aristocratie foncière ganda affiliée à Mengo subsiste – ce sont notamment les descendants des chefs devenus propriétaires terriens et de la famille royale ganda possédant toujours de grandes parcelles de terres – mais la terre se vend et s'achète en région centrale depuis les années 20, créant *de facto* une classe de propriétaires *mailo* venant de différentes régions en Ouganda⁸⁵. Ainsi, le projet de loi de 1997 consacre toute une partie à la codification des relations entre nos deux protagonistes. Dans le cadre de ce projet de loi, il s'agit de forcer la porte des espaces demeurant hors de portée du droit légal étatique, que ce soit pour les terres *mailo* privées ou officielles. Pour les *mailo* privés, la dernière loi régulant les rapports entre détenteurs-occupants et propriétaires *mailo* date de 1928 (*Busuluu and Envujjo Law*) et cette dernière est obsolète. Concernant les *mailo* officielles, ils sont à nouveau gérés par le *Buganda Land Board* et dix-sept personnes travaillent dans différents comités techniques dépendant tous du *Buganda Land Board*⁸⁶. Pour obtenir un droit d'usage sur une terre appartenant au royaume du Buganda, un détenteur-occupant doit s'enregistrer auprès du *Buganda Land Board* et payer un tribut annuel au *kabaka* (V. Golaz et C. Médard, 2011). Le *kabaka* doit respecter les lois foncières issues du droit légal étatique ; cependant, grâce à une administration foncière singulière, il possède des espaces de liberté lui permettant une gestion plus au moins libre de son patrimoine foncier. Ces réglementations propres au royaume⁸⁷ peuvent être pensées comme coutumières puisque leur fondement découle des valeurs culturelles portées par le Buganda⁸⁸. Ainsi, la future législation foncière doit essayer de pénétrer davantage ces espaces non capturés par le droit étatique afin d'amoindrir le pouvoir foncier du *kabaka* et des propriétaires *mailo* en région centrale.

Le *Land Act* de 1998 ne prend pas en considération toutes les idées développées dans le projet de loi de 1997. Il est toutefois intéressant de les analyser afin de comprendre la manière dont le gouvernement souhaitait, à l'époque, traiter la question du système *mailo*. Dans le cadre de la mouture de 1997, les détenteurs-occupants habitant sur des terres *mailo* jouissent d'une sécurité foncière mais doivent cependant payer un tribut annuel aux propriétaires. Cette somme est négociée entre les deux parties, elle ne doit pas dépasser deux pour cent de la valeur de la terre et doit être révisée tous les dix ans. La transformation des relations entre détenteurs-occupants et propriétaires *mailo* tient particulièrement à l'introduction du certificat d'occupation (*Certificat of Occupancy*) – un nouvel instrument d'action publique en harmonie avec la nouvelle approche du gouvernement basée sur « la démocratisation du titre » – et à la difficulté croissante d'expulser illégalement un détenteur-occupant. Ce dernier peut désormais soumettre une demande de certificat d'occupation à son propriétaire qui devra se justifier devant une cour de justice en cas de refus⁸⁹. Le propriétaire doit également se justifier s'il refuse la transformation des intérêts du dit détenteur-occupant en *freehold* ou *leasehold*⁹⁰. Dès lors, le judiciaire s'insère au cœur des relations entre nos deux protagonistes. Les marges de liberté décrites précédemment doivent s'effacer pour que l'État puisse contrôler davantage le système *mailo*.

1.2 Le Land Act de 1998 ou la formation d'une alliance de circonstance

Le 2 juillet 1998, le Parlement ratifie la cinquième version de cette loi foncière connue désormais sous le nom de *Land Act*, un nouveau texte de loi permettant à Museveni de poursuivre une idéologie

84 Notamment les chercheurs du Center for Basic Research.

85 Actuellement, nous ne connaissons pas le profile socio-économique des propriétaires *mailo* en région centrale, que ce soit pour les années 1990 ou 2000.

86 <http://www.bugandalandboard.or.ug>

87 Nous évoquons ici la façon dont le royaume gère ses locations, l'accès aux droits d'usage.

88 Discussion informelle avec Peter Busiku, avocat à Kampala spécialisé dans les conflits fonciers, le 23 novembre 2012.

89 Article 10 (3) du *Land Bill* de 1997.

90 Article 12 (4) du *Land Bill* de 1997.

foncière populiste en codifiant les relations entre les détenteurs-occupants et les propriétaires *mailo* en vue de détruire à la racine ce qu'il perçoit comme un féodalisme à l'avantage de Mengo. Cependant, cette dernière mouture du *Land Act* ne fait pas l'unanimité et la problématique du système *mailo* déclenche la formation d'une alliance de circonstance qui prend progressivement une forte importance au cœur de l'arène politique ougandaise. Ses membres sont issus du forum traditionnel (le royaume du Buganda) et du forum de politique nationale (les principaux partis politiques de l'opposition). Entre 1990 et 1998, la scène politique ougandaise a subi de nombreuses transformations que l'on peut analyser selon différents prismes (identitaire, économique...). La formation de cette alliance s'explique notamment par les évolutions internes au *No Party System*. Depuis 1990, les multipartistes⁹¹ s'opposent à la politique du « Mouvement », un combat qui s'intensifie à la suite de l'élaboration de la Constitution. En effet, le rôle des partis politiques représentait déjà un des enjeux constitutionnels les plus controversés (Furley O., and Katalikawe J., 1997, p. 250), un signe de l'essoufflement du *No Party System*. Cette résistance aux idées du « Mouvement » provoque la formation de nouvelles entités politiques telles que la Plate-forme multipartiste dirigée par Paul Ssemogerere, intégrant le UPC et le DP lors des élections présidentielles de 1996⁹². À la fin des années 90, on ne peut penser la scène politique ougandaise ni comme un monopole politique du NRM ni comme un système politique pluriel (Carbone G., 2003, p. 487). Cependant, il est certain que l'affirmation progressive des partisans du multipartisme perturbe le jeu politique du « Mouvement » et intensifie les regroupements (Carbone G., 2003)⁹³. Nous ne sommes plus dans le cadre d'un mouvement politique singulier, mais dans celui d'un parti dominant devant composer avec d'autres entités politiques. À la fin des années 90, c'est au sein du Parlement ougandais que les résistances sont les plus fréquentes et les mieux organisées (Carbone G., 2005, p. 9). En 1998, la nouvelle loi foncière représente une possibilité de regroupement autour d'une cause commune dont le royaume du Buganda se fait le porte-parole : le refus total des articles de loi perturbant la gestion des terres *mailo* privées et officielles. En effet, s'il existe plusieurs « mouvances » autour du *kabaka* – certaines ne souhaitant pas voir leur roi rentrer en politique quand d'autres le pensent nécessaire et réclament un statut fédéral (Prunier G. in Perrot C-H. et Fauvelle-Aymar F. X., 2003, p. 253). La question des terres, et plus particulièrement la défense du système *mailo*, semble rallier les différentes mouvances, et ce dans un contexte pour le moins complexe puisque certains partisans du royaume sont affiliés au régime politique de Museveni tout en exerçant une fonction « politique » au sein de Mengo. Enfin, du côté des partis politiques de l'opposition, les mécontentements ganda à l'égard de la nouvelle loi foncière représentent une fenêtre d'opportunité politique afin d'affaiblir le pouvoir en place.

1.3 Les sujets qui fâchent

Plusieurs articles de la nouvelle loi foncière rentrent en contradiction avec la façon dont certains propriétaires *mailo* conçoivent leur droit de propriété (c'est-à-dire la possibilité de récupérer l'intégralité de leur droit foncier sans passer par le droit légal étatique), des propriétaires parfois membres du NRM et/ou de la monarchie ganda. Ainsi, le *Land Act* qualifie de *bona fide* toute personne occupant de bonne foi une terre depuis 1983. Cet article assure donc une sécurité foncière (au moins du point de vue légal) à ces personnes si elles n'ont pas rencontré de problème particulier avec un propriétaire ou un voisin. Cette approche essentiellement basée sur la confiance et l'honnêteté des occupants est une idée incompatible avec celle de Mengo et de certains propriétaires *mailo* ne souhaitant pas voir de nouveaux individus occuper leur terre sans être consultés⁹⁴. Au-delà de la question du contrôle des droits d'accès à

91 À l'époque, les principaux partis sont le *Democratic Party* (DP), le *Conservative Party* (CP) et le *Uganda People Congress* (UPC).

92 La démocratie du « Mouvement » mis en place par le NRM oblige les candidats à la présidentielle de se présenter en tant qu'individu et non sous un parti politique.

93 Il est certain que d'autres facteurs ont perturbé le jeu du « Mouvement ». On notera par exemple l'implication de nombreux jeunes au sein du Parti démocrate se battant contre les restrictions et les harcèlements du gouvernement.

94 Nous pouvons donner pour exemple le professeur Apolo Nsibambi. Proche du *kabaka*, il a négocié le retour d'une partie

la terre, le concept de *bona fide* représente également pour certains propriétaires *mailo* ganda – et particulièrement pour le Premier ministre ganda – le risque de voir des non Baganda, des « étrangers » sur des terres *mailo*. Cette extension des droits d'accès à la terre aux « étrangers » est perçue comme une menace pour les fédéralistes et certains citoyens ougandais Baganda quand elle permet au gouvernement de poursuivre une stratégie basée sur l'ouverture des droits de propriété, le « *near (policy) core* ». Cette peur de l'allogène est utilisée par Mengo afin de créer une nouvelle alliance entre détenteurs-occupants Baganda et propriétaires *mailo* Baganda pour contrecarrer une stratégie gouvernementale perçue comme « pro-détenteurs-occupants »⁹⁵. Pendant les débats, le *Land Act* est largement présenté par Mengo comme une tentative de vol légal des terres ganda. Comme le précise le professeur de science politique Sallie Simba Kayunga de l'université de Makerere à Kampala : « *Les choses deviennent compliquées lorsque l'on évoque les liens entre détenteurs-occupants et propriétaires mailo en raison d'un fort nationalisme. Il y a cette perception d'un ennemi qui serait un étranger. Dans ce contexte, celui où l'ennemi est perçu comme un étranger, les deux s'allient contre cet élément extérieur* »⁹⁶.

Par ailleurs, l'introduction du *Land Act* engendre également ce que les propriétaires *mailo* perçoivent comme une confusion puisque détenteurs-occupants et propriétaires possèdent tous deux des faisceaux de droits fonciers différents mais permanents sur le même lopin de terre, des droits désormais entérinés par la délivrance de certificat d'occupation. Ces certificats représentent une possible perte de contrôle des propriétaires sur leur terre. Enfin, la nouvelle législation utilise les taxes comme instruments d'action publique afin de détruire à la racine le système de rente inhérent au *mailo*. Si le tribut fixé en 1928 n'est plus en phase avec l'évolution économique du pays, celui fixé par le *Land Act* de 1998 ne l'est pas davantage. Désormais, le tribut annuel payé par le détenteur-occupant est fixé à moins d'un dollar⁹⁷ (0,60 dollar US) une diminution de son prix par rapport à la mouture de 1997 rendant ce tribut strictement symbolique⁹⁸. Enfin, au-delà des intérêts de chacun, la question du système *mailo* reste dans les imaginaires collectifs associée à l'identité ganda et ce malgré l'hétérogénéité ethnique au sein du Buganda⁹⁹ et l'ouverture progressive des ventes de terres *mailo* (vente de terres, de droit d'occupation et de droits d'usage) à des allogènes. Si, en 1995, Museveni ne parvient pas à contrôler les terres du pays par le biais d'un système qui n'a de prise que sur les baux en milieux urbains, il parvient toutefois à priver d'une partie de leur droit ceux qu'il perçoit comme des entraves à la réalisation de sa vision foncière : « *Rendons la vie difficile à ces propriétaires mailo afin qu'ils ne puissent pas expulser les détenteurs-occupants* »¹⁰⁰. En conséquence, le *Land Act* est qualifié de « pro-détenteurs-occupants » par Mengo en raison des « avantages » qu'il confère à ces derniers au détriment des propriétaires *mailo*. Cet encadrement juridique des expulsions entrave de fait la gestion des terres *mailo* détenue par le *Buganda Land Board*¹⁰¹, mais également celle des *mailo* privées puisque les propriétaires doivent se soumettre au

des biens confisqués par Obote. À partir de 1994, il est coopté par le régime NRM, mais en tant que propriétaire terrien il doit sécuriser son accès à la terre.

95 Pour plus de détails concernant l'ethno-nationalisme ganda dans le cadre des réformes foncières voir E. D. Green, « Ethnicity and the Politics of Land Tenure Reform in Central Uganda », *DESTIN Working Paper*, 05-58, avril 2005.

96 Entretien avec Sallie Simba Kayunga le 26 mars 2010 à Kampala.

97 Il s'agit ici d'une liste d'exemples non exhaustive à l'égard des articles contestés par le royaume du Buganda. Dans le cadre du *Land Act* de 1998, le système administratif foncier déconcentré pour faciliter l'accès aux services est également vivement contesté par Mengo qui ne perçoit en ce changement qu'une ruse gouvernementale afin de s'infiltrer dans la mécanique ganda.

98 Pour indicateur, en Ouganda, le revenu mensuel est d'environ 13 euros (36 000 shillings) médian (2009). Statistiques de la Banque mondiale, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/UGANDAEXTN/0,,menuPK:374963~pagePK:141132~piPK:,,menuPK:374864,00.html>.

99 Entretien avec Mbidde Mukasa, premier conseiller du président du Parti démocratique le 26 février 2010.

100 « *Let us make like difficult for the landlords to make sure they will not evict the tenants* ». Entretien à Kampala avec John Kigula, ancien consultant pour le gouvernement lors de la formulation du *Land Act*, le 27 septembre 2012.

101 Malheureusement, nous ne sommes pas parvenus à obtenir du Buganda Land Board les réglementations propres à cette administration concernant les procédures d'expulsions existant avant l'introduction du *Land Act* de 1998.

droit légal étatique, et non opérer arbitrairement. Ce nouveau cheval de bataille largement populaire au Buganda se transforme en une nouvelle fenêtre d'opportunité politique¹⁰² pour les partis de l'opposition. En effet, le refus continu du gouvernement d'établir un statut fédéral au Buganda, combiné à l'introduction du *Land Act* perçu comme « pro-détenteurs-occupants », aboutit à la désunion du NRM d'avec les propriétaires *mailo*, c'est-à-dire au divorce entre le gouvernement central et Mengo. Il laisse ainsi la porte ouverte à de nouvelles alliances. Ce nouveau regroupement autour du Buganda – composé des principaux partis de l'opposition, à savoir le DP, le CP et le FDC, peut être assimilé à une alliance de circonstance afin de se positionner contre le pouvoir NRM (Gay L., 2011). On se sert à nouveau du foncier, et plus particulièrement de cette nouvelle loi, pour manifester un mécontentement politique. En 1998, les valeurs que véhicule le *mailo* ne semblent pas partagées par tous les partis politiques. Cependant, ils s'opposent tous à ce qu'ils perçoivent comme un transfert de pouvoir des propriétaires aux détenteurs-occupants – une perte progressive des droits fonciers des propriétaires *mailo* – et une dérégulation intéressée des liens existant entre les deux¹⁰³. Certains partis politiques tels que le DP jouent également la carte de « l'étranger » et accusent le gouvernement d'utiliser la nouvelle législation foncière afin d'attribuer des terres à des groupes ethniques particuliers (*The Crusader*, juin 1998), en l'occurrence des Banyankole/Banyarwanda proches du pouvoir NRM¹⁰⁴. Cette opposition n'est toutefois pas exprimée par des manifestations politiques, la Constitution interdisant les réunions politiques publiques. Cette alliance de circonstance se joue davantage au Parlement lors des comités parlementaires sur la question foncière, ainsi qu'à travers les articles de journaux¹⁰⁵. Mengo et les partis politiques de l'opposition s'expriment régulièrement dans les différents journaux de l'époque, à savoir *The Crusader*, le *New Vision* ou le *Daily Monitor*¹⁰⁶. Cependant, si les oppositions existent, cette alliance de circonstance ne propose aucune alternative crédible à la nouvelle législation foncière et plus particulièrement au système *mailo*. En juillet 1998 cette nouvelle législation foncière devient loi et marque un tournant dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques. L'époque de la co-construction semble révolue et l'idéologie foncière populiste du président Museveni s'impose au forum traditionnel et politique.

2. La mobilisation de la question foncière à travers l'amendement de 2010 : une nouvelle lutte contre le parti au pouvoir

2.1 La problématisation de l'amendement au Land Act de 2010 à propos des expulsions

En novembre 2007, le gouvernement NRM propose un amendement au *Land Act* de 1998 afin de traiter le problème des expulsions en Ouganda, plus particulièrement en région centrale dans laquelle se situe le Buganda. Les expulsions des détenteurs-occupants sur des terres *mailo* enregistrées n'est pas un phénomène nouveau mais, à partir des années 2000, le développement économique¹⁰⁷ couplé à l'absence d'une politique urbaine adéquate concentre une large partie de son capital en milieu urbain dans des

102 Les différents partis politiques présents lors des débats constitutionnels se sont tous positionnés en faveur du fédéralisme ou, plus exactement, pour un abandon de la démocratie du « Mouvement ». À l'époque, ce positionnement leur permettait une opposition solide face au gouvernement central, une alliance de circonstance entre les monarchistes et les partisans du multipartisme.

103 Les analyses de mes entretiens avec les principaux partis politiques de l'opposition en 2010 vont dans ce sens.

104 Nous avons choisi de ne pas creuser davantage la question ethnique car cette dernière aurait constitué une étude à part entière. Cependant, notons que les Banyankole/Banyarwanda sont deux groupes ethniques perçus comme proches du pouvoir NRM. Le président Museveni étant lui-même un Bahima, éleveur considérés comme Banyankole.

105 La liberté de la presse en Ouganda laisse aux partis politiques des marges de manœuvres exploitables.

106 À titre d'exemple, nous pouvons citer un article du 10 mai 1998 dans le *Sunday Vision* où le porte-parole de Mengo (Attorney General John W. Katende) accuse le gouvernement de voler les terres du royaume par le biais de la nouvelle législation.

107 Qualifié de meilleur élève par le FMI et la Banque mondiale dès les premières années, l'Ouganda parvient à un taux de croissance du PIB de 7,3 % entre 2003 et 2007.

zones mal préparées à l'absorption rapide d'une population en forte croissance. L'une des principales conséquences de la croissance des villes en région centrale est l'augmentation de la valeur de la terre et le développement de son marché. Malgré un net redressement économique, l'Ouganda reste un pays dont la principale ressource est la terre (Nuwagaba A., 2003)¹⁰⁸. Quatre-vingt pour cent de la population ougandaise vit de l'agriculture¹⁰⁹. La terre est à la fois au cœur de l'économie rurale et nécessaire à la construction des habitats. En Ouganda, et plus particulièrement dans le royaume du Buganda, ces deux facteurs concourent à l'augmentation spectaculaire du prix d'une acre de terre (une acre équivaut approximativement à 0,45 hectare) et au développement d'un marché foncier formel et informel. À Kampala et dans les districts environnants tels que Mukono, Mpigi ou encore Wakiso, la terre est un bien commercial que l'on vend, loue et achète. Si ces ventes ne sont pas une nouveauté en soit, il est à noter qu'elles sont plus fréquentes. En 2011, une étude entreprise sur la notion d'insécurité foncière dans un quartier de Kampala atteste des bouleversements subis par le marché foncier ces dernières années. Dans le quartier étudié, cent soixante parcelles sont enregistrées entre 2000 et 2005 quand deux mille trois cent-dix le sont entre 2005 et 2010 (Golaz V. et Médard C., 2011, p. 3). Ainsi, la terre se vend et s'achète, que ce soit d'une manière individuelle ou par des sociétés immobilières.

L'incorporation de la terre au système économique ougandais touche principalement les zones urbaines, mais ce phénomène se développe progressivement en milieu rural. En effet, l'attachement à la terre s'érode à la faveur d'un marché foncier où l'importance des ancêtres ne peut rivaliser avec la valeur de l'argent¹¹⁰. Aujourd'hui à Kampala, environ 52 % des terres sont régis par le système *mailo*, des terres possédées par des propriétaires dont l'envie de vendre s'accroît au fur et à mesure que le prix de l'acre augmente (Giddings S.W., 2009, p. 18). Non satisfaits par le système en place, certains propriétaires expulsent illégalement des détenteurs-occupants afin de retrouver une totale souveraineté sur « leur » terre. Malgré les divers articles de loi protégeant ces derniers, le nombre d'expulsions semble augmenter ces dernières années. Cependant, les origines de ces expulsions sont multiples. Le gouvernement ougandais, Mengo, des policiers ainsi que des officiers de l'armée sont accusés d'expulsions illégales de détenteurs-occupants. En juillet 2001, le *Buganda Land Board* aurait expulsé 200 familles habitant le district de Mukono pour des raisons liées au développement économique du royaume (Green E.D., 2005, p. 282). Par ailleurs, les pratiques de location opérées par les détenteurs-occupants à l'insu des propriétaires *mailo* sont également des moteurs d'expulsion. Comme évoqué précédemment, dans les années 1920, les détenteurs-occupants ont développé un marché foncier souterrain né d'un mécontentement envers le montant des taxes prélevés par les propriétaires. Ce marché n'a cessé de se développer et peut être aujourd'hui perçu comme une réappropriation de la logique commerciale. Progressivement, les détenteurs-occupants ont vendu une partie de leur terre, de leur droit d'usufruit, sans le consentement des propriétaires¹¹¹. Ces pratiques leur ont été reprochées, puis interdites dans le cadre d'un amendement en 2004¹¹². Désormais, avant d'effectuer une vente (de ses droits d'occupation et d'usufruit) ou une quelconque opération commerciale sur sa parcelle de terre, le détenteur-occupant doit obtenir l'approbation de son propriétaire. Ces phénomènes progressifs d'expulsions et d'ouverture d'un marché foncier en région centrale sont des facteurs pouvant expliquant le retour de la question *mailo* sur l'agenda politique du NRM.

Depuis 2002, le ministère des Terres possède une unité de recherche spécialisée sur les questions foncières. Ces recherches doivent nourrir le processus de formulation des lois ou amendements. Le porte-parole de cette unité a confirmé l'inexistence d'études approfondies menées dans le cadre de

108 Dans ce cadre, nous considérons aussi bien l'importance de la terre en milieu rural qu'en milieu urbain. En effet, l'émergence d'une agriculture urbaine atteste d'une stratégie de survie pour ceux qui n'ont pas trouvé de travail dans les services ou l'industrie.

109 *Country profil Uganda*, The Economist Intelligence Unit Limited, 2009, p. 7. www.eiu.com.

110 Entretien avec un propriétaire *mailo* souhaitant garder l'anonymat le 27 mars 2010 à Kampala.

111 Discussions informelles avec Peter Busiku, avocat à Kampala, spécialisé sur les conflits fonciers, le 23 novembre 2012.

112 *Land (Amendment) Act 2004*, article 34, (a) (1).

l'amendement de 2010 car cette demande de changement émane directement du président¹¹³. Dès lors, le phénomène des expulsions n'a pas été confirmé par des recherches¹¹⁴, mais un amendement a néanmoins été voté pour régler ce qui est perçu comme un problème politique. Par ailleurs, il n'existe aucun bureau d'enregistrement permettant un traçage des expulsés. Nous ne connaissons pas leurs noms, leur nombre, ni le lieu où ils habitaient. Seul un document rédigé par le ministère des Terres daté du 11 janvier 2008 établit une liste non exhaustive des familles expulsées en donnant les noms des différentes localités (Ministry of Lands, *Housing and Urban Development*, janvier 2008). Depuis 2008, aucun autre document ne fournit de données quant à ce phénomène d'expulsion¹¹⁵. Ainsi, en 2007, les expulsions sont identifiées directement par le président comme un problème à résoudre puisqu'elles contrecarrent une idéologie foncière populiste basée sur la sécurité foncière pour tous.

2.2 L'amendement de 2010 : renforcer la codification des régulations coutumières régissant le système mailo

Pendant deux ans, cette nouvelle réforme a été au centre des discussions et au cœur d'un nouveau conflit entre le gouvernement central, Mengo, les partis politiques de l'opposition et divers organisations issues du forum associatif. Plus d'un an et demi après une première introduction au Parlement, le 26 novembre 2009, la proposition de loi est finalement acceptée avec une majorité de 115 votes en faveur de la réforme et 55 contre (*Daily Monitor*, novembre 2009) dont font partie de nombreux membres des partis politiques de l'opposition¹¹⁶. Cet amendement peut être interprété comme une résurgence du passé, mais également comme l'affirmation de l'utilisation politique de la question *mailo* par différents forums.

Désormais, les détenteurs-occupants et les occupants *bona fide* ne pourront souffrir d'une expulsion sur une terre enregistrée qu'à l'issue d'un ordre d'une cour de justice, et seulement pour un non-paiement du tribut¹¹⁷. Si une décision d'expulsion est prise par la Cour de justice, le détenteur-occupant dispose d'une période de six mois pour quitter les lieux. 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 d'UGX (843 dollars US). Des dommages et intérêts peuvent dès lors être versés au détenteur-occupant selon les décisions de la Cour de justice. Enfin, dans le cadre de la vente d'une terre exploitée par un détenteur-occupant, le propriétaire foncier a désormais un droit de préemption, tout comme le détenteur-occupant lorsque le propriétaire souhaite vendre cette terre. Un non-respect de ce droit est passible d'une amende de 1,9 million d'UGX et/ou d'un emprisonnement maximum de quatre ans. Ainsi, cet amendement cherche à renforcer la codification des régulations coutumières régissant le système *mailo* en criminalisant le non-respect des nouvelles règles.

À l'introduction de l'amendement, les partis politiques et Mengo repèrent une nouvelle occasion d'exprimer leur mécontentement, recréant dès lors une alliance de circonstance désormais secondée par une société civile davantage structurée. Jusqu'en 2010, c'est bien son attachement à codifier le système *mailo*, et son caractère populiste inacceptable via une criminalisation renforcée des expulsions, qui retardent son approbation par le Parlement¹¹⁸. La ténacité et la force des contestations peuvent en partie s'expliquer par un changement important survenu au sein de l'arène politique ougandaise : l'introduction

113 Entretien à Kampala avec Dennis Obbo, le porte-parole du ministère des Terres, le 13 septembre 2012. Entretien non enregistré.

114 Nous n'avons pas pu entreprendre nous-même une telle étude à l'échelle de la région centrale. Il s'agissait d'une étude à part entière demandant des moyens humains et financiers dont nous ne disposions pas.

115 Actuellement, le gouvernement souhaiterait mener une étude d'impact afin d'évaluer l'efficacité du *Land Act* et de l'amendement de 2010 quant à la prévention des expulsions. Entretien informel à Kampala avec Dennis Obbo, le porte-parole du ministère des Terres, le 13 septembre 2012. Entretien non enregistré.

116 Il nous est possible de confirmer le positionnement des différents partis politiques à l'égard du projet de réforme grâce à une liste prévisionnelle du vote publiée le 22 novembre, voir *The Observer*, « Land Bill: How they will vote », 22 novembre 2009.

117 Insertion d'une nouvelle clause 32 (A).

118 Entre 2007 et 2010, trois différents projets de loi sont rédigés.

du multipartisme en 2005¹¹⁹. Désormais, les partis politiques peuvent se présenter aux élections présidentielles et organiser des réunions politiques. L'introduction du multipartisme intensifie les activités contestataires de l'alliance de circonstance.

En 2007, Mengo, le forum associatif et les partis politiques de l'opposition mobilisent à nouveau la question foncière pour protester contre le gouvernement NRM. En 2010, cet amendement consacre le triomphe d'une politique foncière populiste entamée dès 1989 puisqu'il permet au président d'enterrer ce qu'il perçoit comme un féodalisme ganda et d'enchaîner les propriétaires *mailo* à une terre dont ils ne pourront plus jouir. Les propriétaires *mailo* conservent leur titre de propriété : toutefois, seul un non-paiement du tribut annuel d'une valeur non commerciale permet au propriétaire d'engager une action en cour de justice afin d'expulser un détenteur-occupant. Par ailleurs, cet amendement permet également au président de séduire certains détenteurs-occupants et ceux qu'il qualifie de *bona fide* en vue des prochaines élections présidentielles de 2011¹²⁰.

Le forum associatif est quant à lui principalement composé de la *Uganda Land Alliance* ainsi que de la Uganda Law Society (ULS). En 2007, la ULA rejette en bloc la proposition d'amendement du *Land Act*, la contestation est globale et non plus partielle comme en 1998. L'utilisation de mémorandums envoyés directement au gouvernement est une stratégie utilisée afin de critiquer l'amendement. L'un des arguments centraux se fonde sur l'absence d'un livre blanc en matière foncière. La ULA pense contradictoire la présentation d'un nouveau projet d'amendement alors même que le livre blanc n'est pas encore prêt. Deuxièmement, la réforme est rejetée en raison d'un manque crucial de consultations, de recherches, de participations populaires, des lacunes qui permettraient de douter des bonnes intentions du gouvernement. C'est donc bien le processus de problématisation de la question foncière et celui de la formulation même de l'amendement qui est critiqué. L'organisation condamne également la nature « pro-détenteurs-occupants » de la réforme par le biais d'un examen précis des différents articles amendés. En protégeant les droits fonciers des détenteurs-occupants au détriment de ceux des propriétaires *mailo*, l'amendement serait en contradiction avec la Constitution qui garantit la jouissance de la propriété privée et collective. La ULS reprend l'essentiel de ces arguments dans un document adressé directement au ministère des Terres (Mulira P., 2007). Son président, Bruce Kyerere, insiste plus particulièrement sur l'inutilité de l'amendement – les lois ougandaises étant selon lui suffisantes pour réprimer les expulsions illégales – et sur le possible aspect politique de celui-ci¹²¹.

À l'image du *Land Act* de 1998, l'essence de l'amendement au *Land Act* de 2010 cible les détenteurs-occupants et plus particulièrement une aristocratie foncière affiliée à Mengo qui refuse la perte de ses droits de propriété. Le *kabaka* est dès lors personnellement concerné par l'amendement en raison de son statut de propriétaire terrien. Le renforcement des lois protégeant les détenteurs-occupants d'expulsions illégales est par ailleurs perçu par Mengo comme une nouvelle intrusion au cœur du *Buganda Land Board* gérant les terres du royaume. Mengo utilise également le mémorandum afin de diffuser sa position, un document rédigé par son porte-parole à l'intention du Parlement ougandais (Makubuya A., 2008) en avril 2008. Il reprend les principales critiques du ULA et apporte des compléments. Selon Mengo, l'amendement protège démesurément les détenteurs-occupants, créant une double propriété sur une même parcelle de terre, un argument repris par de nombreuses banques ougandaises (*Daily Monitor*, mars 2008) précisant qu'il n'est pas envisageable d'accorder des prêts bancaires à deux personnes utilisant tous deux la même parcelle de terre en gage, l'un via son titre de propriété et l'autre grâce à son certificat d'occupation. Par ailleurs, selon Mengo, les expulsions ne seraient pas liées au non-paiement du tribut, mais à l'impunité et à la corruption de certains officiers de police ou représentants d'un conseil local¹²² qui participeraient aux expulsions. Les auteurs des expulsions illégales ne seraient pas les

119 *The Political Parties and Organisations Act*, 2005.

120 Cet argument a été largement utilisé par l'opposition et Mengo.

121 Entretien à Kampala avec Bruce Kyerere, le président du Uganda Law Society, le 4 mars 2010.

122 En 1997 les conseils de résistance deviennent des conseils locaux (Local Council).

propriétaires fonciers traditionnels, mais de nouveaux riches propriétaires bien souvent affiliés au gouvernement central, des « étrangers » ne connaissant rien aux relations qu'entretiennent les détenteurs-occupants avec leurs propriétaires terriens. Cet argument nous ramène à l'inexistence d'études analysant le phénomène de l'expulsion. En refusant d'étudier le phénomène des expulsions et les dynamiques du marché des terres en région centrale, l'amendement au *Land Act* de 2010 nie l'évolution du système *mailo* et formule des réponses non acceptées par différents forums. Selon le président du Parti conservateur, Ken Lukiamusi, l'obsession persistante du président à vouloir éradiquer le féodalisme entraîne une totale ignorance de l'évolution du marché foncier¹²³. Le *Land Act* et l'amendement répondraient davantage à la situation foncière du début du xx^e qu'à celle de la région centrale actuelle. Enfin, Mengo connaît les tendances populistes de Museveni et critique ouvertement cette volonté présidentielle de dresser les détenteurs-occupants contre leur propriétaire : « *Même de nos jours, si vous lisez les derniers écrits du président sur la question foncière... Concernant le Buganda, il dit qu'il y a des propriétaires absents alors qu'il souhaite que tout le monde possède une terre, il veut l'unité et l'égalité... et c'est la raison pour laquelle nous sommes rentrés en conflit en 2007* »¹²⁴.

2.3 Une nouvelle alliance de circonstance au service du politique

Cependant, la réforme foncière de 2010 sort de son cadre purement technique lorsque l'on analyse les réactions du Buganda à l'annonce de la réforme. À la lecture d'une lettre du *kabaka* datée du 18 décembre 2007 – une réponse adressée au gouvernement central – le lien entre le système *mailo* et la question du fédéralisme apparaît : « *Il est clair, en raison des sujets évoqués précédemment, que la question du projet de réforme agraire ne peut pas être traité isolément des questions liées au système fédéral de gouvernance et de la question de la restitution des terres du Buganda* »¹²⁵. Ainsi, les débats sur le projet de réforme donnent un nouveau souffle aux revendications fédéralistes. L'argument central développé par Mengo repose sur l'incohérence d'un gouvernement central souhaitant imposer une législation foncière lorsque les Baganda peuvent seuls résoudre les problèmes fonciers par l'aménagement d'un statut fédéral. En effet, si le royaume du Buganda se voyait octroyer un statut fédéral, le *kabaka* pourrait gérer personnellement les tensions foncières entre détenteurs-occupants et propriétaires *mailo*. En 2010, la question du *mailo* permet donc un retour du politique au sein des débats, une nouvelle politisation du problème *mailo* en région centrale. Grâce à l'introduction du multipartisme, le forum de la politique nationale joue désormais un rôle à découvert ce qui lui permet une plus forte mobilisation et la coordination d'actions contestataires avec le royaume du Buganda.

Entre 2007 et 2010, le processus de construction de l'amendement s'effectue dans une arène politique dynamique cherchant à s'unir pour affronter le NRM. Les visions foncières ne sont plus seulement portées par des individus, mais par des partis politiques organisés. C'est un combat contre l'amendement qui unit les acteurs et les intérêts particuliers de chacun. Nous assistons à une « *requalification des objectifs assignés à l'action* » (Lagroye J., 2003, p. 363) puisque l'amendement au *Land Act* subit un déclassement du juridique au politique pour servir de nouveaux intérêts : la contestation du régime NRM. En effet, l'électorat Baganda est disputé depuis de nombreuses années par le gouvernement central et les partis politiques de l'opposition ; les débats de 1998 autour du *Land Act* l'attestent. En 2007, l'attitude contestataire de Mengo offre une nouvelle opportunité pour les partis politiques de l'opposition de se placer derrière le Buganda et, *a fortiori*, contre le gouvernement central. Par ailleurs,

123 Entretien avec le président du Parti conservateur, Ken Lukiamusi, le 27 novembre 2012 à Kampala.

124 “*Even up to now, if you read the recent writings of the president on land, now for Buganda he says there is absentee landlords and him he wants land for all the people, he wants unity and equality... And this is why we had this big fight in 2007.*” Entretien à Kampala avec Apollo Makubuya, le procureur général pour le Buganda, le 12 septembre 2012.

125 *Kabaka's response to Museveni letter on land on December 18, 2007*, www.federo.com. Version originale : « *It is clear from the above matters that the issue of the proposed amendments to the Land Act cannot be viewed in isolation of the intricately related issues of the federal system of governance and the restitution of Buganda's expropriated communal and other land.* »

l'utilisation du royaume du Buganda à des fins politiques n'est pas un phénomène nouveau, et soutenir Mengo en s'opposant par exemple à la réforme du *Land Act* ne signifie pas être en accord avec toutes ses positions officielles. En 2007, les partis politiques agissent désormais à découvert et les oppositions à la réforme foncière deviennent publiques. Le CP organise, en novembre 2008, une marche pacifique dans les rues de Kampala afin de manifester contre le projet de réforme. En septembre 2008, il envoie directement au Parlement un mémorandum au sein duquel l'essentiel des arguments utilisés par Mengo, tels que la nature anticonstitutionnelle de la loi, sont repris. En effet, aux yeux de nombreux partis et organisations, la Constitution symbolise la défaite de la vision foncière du NRM et plus précisément de celle du président, elle est donc une arme à disposition de l'alliance¹²⁶. Le DP se positionne également contre le projet de réforme et le rapport minoritaire rédigé en décembre 2008 (*Minority Report of The Committee of The Physical Infrastructure on Land Amendment Bill 2007*, décembre 2008) par un parlementaire DP le confirme en reprenant la majorité des arguments avancés par Mengo.

Enfin, l'alliance de circonstance entame désormais des actions « conjointes » entre forums et ce malgré l'interdiction constitutionnelle empêchant Mengo de faire de la politique en tant que royaume culturel. En novembre 2007, un comité spécial appelé *Central Civic Education Committee* (CCEC), dont la fonction première a été de diffuser des informations sur la réforme du *Land Act* et le *federo* en région centrale, voit le jour au Buganda. Le CCEC est composé originellement de neuf membres et possède à sa tête trois dirigeants nommés directement par le *kabaka*, le ministre de l'Information pour le gouvernement du Buganda, le ministre d'État à l'Information pour le royaume du Buganda et partisan du DP, et enfin la porte-parole du DP et présidente du CCEC. Par le biais de séminaires, de conférences et d'émissions de radio diffusées par la CBS (The Central Broadcasting Station), une des radios les plus populaires du Buganda accusée d'incitation à la haine et à la violence par le gouvernement central, le CCEC a cherché à véhiculer la position de Mengo, à transmettre des informations pour convaincre les détenteurs-occupants de la supercherie de cet amendement et des dangers qu'il représente pour les propriétaires *mailo* et les détenteurs-occupants¹²⁷. Le CCEC peut être considéré comme le noyau dur de cette nouvelle alliance inter-forums puisqu'il officialise les relations entretenues entre Mengo et le DP.

Cette sensibilisation des communautés à la réforme foncière par le CCEC permet en partie d'expliquer les émeutes sanglantes qui ont secoué la capitale Kampala et ses environs du 9 au 11 septembre 2009 (Barala et F. Brisset-Foucault, 2009). Ces violences, les plus importantes depuis la prise de pouvoir par Yoweri Museveni en 1986, sont le fait de certains militants ganda, fidèles au royaume du Buganda dirigé par le roi Ronald Mwenda Mutebi II. Le bilan de ces émeutes est lourd, il s'élève à 27 morts et 88 blessés¹²⁸. Plus de 600 arrestations ont été opérées par les forces de l'ordre à l'issue de ces manifestations. Le 15 août 2009, un déplacement prévu du *kabaka* au Bugerere, dans le district de Kayunga, une localité géographiquement située à une centaine de kilomètres de Kampala sur le territoire du royaume, a été interdit par le gouvernement en raison de l'existence d'un autre chef traditionnel dans le même district. Officiellement, cette interdiction devait protéger le *kabaka* dont le déplacement au Bugerere était potentiellement dangereux (*Daily Monitor*, 2009). Certains membres d'une ethnie présente dans le district de Kayunga, les Banyala, se réclament autonomes, non soumis au *kabaka*, et envisagent une séparation d'avec le royaume du Buganda. Cette interdiction a été perçue comme une attaque directement portée contre le Buganda, une manipulation orchestrée par le gouvernement. Si ces violentes manifestations peuvent notamment s'expliquer par la fidélité de certains ganda au *kabaka*, un mécontentement des jeunes face au taux de chômage élevé, l'imposition de l'amendement par le gouvernement central reste un moteur de ces émeutes (Gay L., 2010).

En effet, si les évolutions notoires de l'alliance de circonstance ont sans doute permis de repousser le vote de l'amendement pendant deux ans, elles ne sont pas parvenues à faire abandonner le projet de

126 Entretien avec le président du Parti conservateur, Ken Lukiamusi, le 27 novembre 2012 à Kampala.

127 Entretien avec Namboozie Betty, porte-parole du Parti démocratique et présidente du CCED le 15 mars 2010.

128 <http://www.hrw.org/en/news/2009/10/01/uganda-troops-killed-unarmed-people-riot-period>.

réforme, ni même à modifier son contenu. L'objectif central de l'amendement, à savoir la destruction progressive du système *mailo* par la « démocratisation du titre », n'est pas un objectif négociable. Par le biais de cette lutte, Museveni affirme sa détermination et rappelle au royaume du Buganda que les décisions gouvernementales ne dépendent pas de son accord et que la scène politique lui est strictement interdite.

CONCLUSION

Nos travaux ont démontré empiriquement l'impossibilité d'aborder les questions foncières sous un seul angle technique. Ces questions sont profondément politiques puisqu'elles relèvent bien d'une machinerie politique au sein de laquelle divers acteurs issus de différents forums entendent faire triompher leurs idées et intérêts (Foucault M. *in* Foucault M., Dreyfus H. *and* Rabinow, 1983). Cette recherche sur la genèse des politiques publiques foncières en Ouganda nous conduit hors du cadre national, à la frontière des « *policies* » et des « *politics* ». Lorsque l'État perçoit et traite un problème, il engendre un phénomène de construction au sein duquel des récupérations politiques participent à l'exercice du pouvoir. La vision foncière du NRM, basée sur le titre, nourrit bien une politique populiste caractéristique de cet État néo-patrimonial où la ressource foncière est transformée en ressource politique.

Par ailleurs, les idées et intérêts véhiculés par les forums sur la question foncière sont profondément attachés à des dynamiques socioculturelles. De 1986 à 2010, leur préférence semble davantage le fruit de constructions régionales marquées par la pluralité des modes d'accès au foncier et un attachement identitaire à la terre, quand la vision du régime NRM entend modeler la nation ougandaise par le biais d'une politique foncière nationale tournée vers l'uniformisation. L'approche par les idées et les intérêts nous a permis de nous focaliser sur ces représentations sociales du foncier. Au Nord et à l'Est de l'Ouganda, ce ne sont ni les délimitations des terres, ni l'octroi de titres qui sont combattus, mais bien le développement d'un marché des terres sans régulation ni prise en considération des autorités traditionnelles que cette titrisation ou certification engendre. Ces réactions attestent de l'association des droits accès à la terre aux « identités » sociales.

Cependant, les politiques publiques foncières ne sont pas l'œuvre d'un changement émanant du forum associatif, mais sont davantage le fruit d'une volonté gouvernementale. Le caractère éphémère des consensus s'expliquerait par des initiatives politiques dont le gouvernement est la source et ce malgré les influences externes d'institutions internationales telles que l'USAID ou la Banque mondiale. Cette étude nous permet d'affirmer que le « savoir-faire » de l'État (Leca J., 2009) se nourrit notamment de clivages sociaux instrumentalisés et d'un environnement sociétal et international participant pleinement à ce processus de construction des politiques publiques foncières. Le contexte politico-social passé et présent a de fortes conséquences sur le processus de formulation des politiques foncières actuelles et, *a fortiori*, sur les textes de lois ou politiques votées à l'issue de ce processus. L'exemple de l'Ouganda nous montre que la vague démocratique des années 1990 a ouvert de nouveaux espaces de discussion permettant la formulation de critiques par différents forums, ainsi que leur prise en considération afin de créer du compromis. Contrairement à ce qu'une vision superficielle des processus pourrait laisser penser, les politiques publiques foncières ne sont pas le fait d'un groupe monolithique, mais d'une multitude d'acteurs. Il faut dès lors penser l'action publique comme une véritable co-construction. En conséquence, les politiques foncières ne répondent pas aux seules visions véhiculées par les institutions financières internationales, mais se formulent autour d'exigences locales, de visions foncières particulières qu'il nous faut décrypter si l'on souhaite à terme renforcer la gouvernance foncière.

Ce phénomène de construction des politiques foncières peut être considéré comme un vivier potentiel de conflits aux enjeux divers. Cependant, la diversité de ces enjeux n'empêche pas la formation d'oppositions ou d'alliances de circonstance, dont l'expression dépend notamment du régime politique en place. En Ouganda, ces alliances combattent la vision NRM et réunissent le forum culturel et celui de la politique nationale. Le choix du système politique – le multipartisme ou le *No party system* – participe à leur modelage. Ces alliances et oppositions peuvent être pensés comme de véritables instruments

politiques faisant des droits d'accès à la terre en région centrale une porte d'entrée aux revendications politiques – le fédéralisme pour le Buganda – mais également à des combats politiques divers – une lutte silencieuse en vue de la séduction d'un électorat Baganda puissant. Dans ce cadre, se sont bien les textes de lois foncières qui permettent les mobilisations et les cristallisent.

Le processus de construction des politiques publiques foncières ouvre des espaces de discussion au sein desquels gravitent de nombreux acteurs. Les compromis issus de ces débats sont rediscutés dans le cadre de nouveaux amendements, ce qui conduit à rompre l'équilibre éphémère des politiques foncières et à prolonger un processus de formulation source récurrente de nouvelles controverses et d'alliances de circonstance.

Le droit, à travers la Constitution, les lois et les amendements, est utilisé pour véhiculer des idées, des visions et, *a fortiori*, des intérêts socialement et politiquement situés. Dans le cas de l'Ouganda, c'est bien la Constitution qui protège les Ougandais contre toute tentative de destruction totale des acquis issus des compromis. Le changement est suscité par le droit, il rend visible les controverses et engendre les oppositions créatrices de compromis. Cependant, ces exercices juridiques ne signifient pas qu'une mise en application des politiques foncières en découle automatiquement puisque « *faire des politiques publiques, c'est faire de la politique* »¹²⁹. Ils restent au service d'un « changement sur papier », permettent de diminuer les tensions, mais n'offre aucune garantie quant à la mise en place d'un changement « pratique ». En effet, cette bataille farouche pour le droit perd de son sens face à l'absence criante de mise en application des lois. Seulement quelques certificats fonciers coutumiers ont été délivrés dans le district de Kasese – un moratoire empêche aujourd'hui leur distribution – quand la délivrance de certificats destinés aux détenteurs-occupants sur les terres *mailo* n'a jamais commencé¹³⁰. Ce bilan nous invite à pousser notre réflexion et à nous questionner sur le caractère régulateur des lois foncières en terre africaine. Il s'agirait notamment d'appréhender l'étude des choix de mise en œuvre en lien avec l'agenda politique d'un gouvernement.

129 Gay L., « *Faire des politiques publiques c'est faire de la politique* » : les enjeux de pouvoir et les politiques publiques foncières en Ouganda sous le leadership de Y. Museveni. Thèse de doctorant en science politique actuellement en cours à l'université de Montpellier 1.

130 Entretien à Kampala avec Dennis Obbo, le porte-parole du ministère des Terres, le 13 septembre 2012. Entretien non enregistré.

BIBLIOGRAPHIE

- Adoko J., *Did the Constitution Mean to Legalize Customary Tenure or to Lay Foundation for the Demise of Customary Tenure?*, Paper presented at Karamoja Wildlife workshop organized by Wildlife Authority, November 1997.
- Adoko J., *Position Statement of The Uganda Land Alliance on The Proposed Land Bill of 1996 to The Technical Committee and Agricultural Policy Committee*.
- Bakibinga E., *Land Research in Uganda, A Litterature Review*, Faculty of Law, Makerere University, April 1997.
- Baland J.-M., Gaspart F., Place F., and Platteau J.-P., *The distributive impact of land markets in Central Uganda*, CRED, Department of Economics, University of Namur, Belgium, ICRAF, Nairobi, Kenya, December 2000.
- 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.
- Banegas R., *Ouganda : un pays en mutation au cœur d'une zone de fractures*, Les Études du CERI n° 4, septembre 1995.
- Banyouko A. N., *Public policy and policy inappropriateness in Africa: Causes, consequences, and the way forward*, Costal and Ocean Management Institute, Xiamen University, 2010.
- Baral A. et Brisset-Foucault F., « Les émeutes de septembre 2009 en Ouganda » in *Gouverner la mer. États, pirates, sociétés*, Politique africaine, n° 116, décembre 2009.
- Barrows R. and W. Kisamba-Mugarwa, *Land Tenure, Access to Land, and Agricultural Development in Uganda*, University of Makerere, October 1989.
- Baussagnet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Sciences Po Les Presses, Paris, 2007.
- Bayart J.-F., *L'État au Cameroun*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1979.
- Bazaara N., *Civil Society and the Struggle for Land Rights for Marginalized Groups: The Contribution of the Uganda Land Alliance to the Land Act 1998*, this paper is part of the International Research project on Civil Society and Governance funded by the Ford Foundation. The research was conducted under the auspices of the Centre for Basic Research.
- Bazaara N., *Land Policy and the Evolving Forms of Land Tenure in Masindi District* in Mamdani M. and Oloka-Onyango J., (eds.), *Uganda: Studies in Living Conditions, Popular Movements and Constitutionalism*, 1994.
- Bergeson H., Surel Y. and Valluy J., *L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ?*, Politix, vol. 11, n° 41. Premier trimestre 1998.
- Brett, J. M., *Uganda Landmarks in rebuilding a nation*, Fountain Publishers, 1995.
- Carbone G., *Political Party in a No-Party Democracy: Hegemony and Opposition Under Movement Democracy in Uganda*, Party Politics, vol. 9, n° 4, 2003.
- Carbone G., *Populism' Visit Africa: The Case of Yoweri Museveni and No-Party Democracy in Uganda*, Crisis State Research Center, Working Paper n° 73, December 2005.

- 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*, 2014.
- Chauveau J.-P., Colin J.-Ph., Jacob J.-P., Lavigne Delville P. & P-Y. Le Meur, *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest, Résultats du projet de recherche Inco-Claims (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali)*, Londres : IED, 2006.
- Chauveau J.-P., Lavigne Delville P., « Quelles politiques foncières intermédiaires en Afrique rurale francophone » in Marc Lévy (dir.), *Comment réduire pauvreté et inégalités : pour une méthodologie des politiques publiques*. Paris, Karthala, 2002.
- Chrétien J.-P., « Les peuples et leur histoire avant la colonisation », in B. Calas et G. Prunier, *L'Ouganda contemporain*, Karthala, Paris, 1994.
- 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.
- Colin J.-P., Le Meur P.-Y., Léonard E., *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales*, Paris : Karthala, 2009.
- Cornhiel S. L., *Uganda Country Brief: Property rights and land market*, Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison, 2003.
- Darbon D., « À qui profite le mime », in Meny Y., *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*, Association française de science politique, 1992.
- Ddungu E., *A review of the MISR-Wisconsin Land Tenure Center study on land tenure and agriculture development in Uganda*, Center for Basic Research, Working paper, June 1991.
- Deininger K., *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, written in the World Bank's Development Research Group, 2003.
- Demange E., *La controverse « Abstain, be faithful, use a condom » Trans-nationalisation de la politique de prévention du VIH/sida en Ouganda*, thèse de science politique, Institut d'études politiques de Bordeaux, Centre d'étude d'Afrique Noire, 2010.
- Edel M., *African Tribalism: Some Reflections on Uganda*. Political Science Quarterly 80, (3), 1965.
- Englebert P., *Le Bouganda, un presque État dans l'État*, Afrique contemporaine, 3e trimestre 2001.
- Engueleguele M., « Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne », *Politiques et sociétés*, volume 27, numéro 1, 2008.
- Espeland R. H., *The "Lost Counties": Politics of Land Rights and Belonging in Uganda*, University of Bergen and Chr. Michelsen Institute, Norway. Colloque international « Les frontières de la question foncière - At the frontier of land issues », Montpellier, 2006.
- Farer T., *Final Report, Commentary on The Draft of The Ugandan Constitution*, 20th of July 1994.
- Fortt J.-M., « The Distribution of the Immigrant and Ganda Population Within Buganda », in Audrey I. Richard, *Economic development and tribal change*, W. Heffer and sons LTD, Cambridge, 1954.
- François A., *Café, terre et sociétés aux sources du Nil. Sécurité foncière et investissement agricoles chez les planteurs de café du sud-est ougandais*. Thèse pour le doctorat de géographie, Université de Paris X Nanterre, 1998.
- Furley O., and Katalikawe J., "Constitutional Reform in Uganda: The New Approach", *African Affairs*,

vol. 96, No. 383, 1997, p. 250.

Gay L., « *Faire des politiques publiques c'est faire de la politique* » : les enjeux de pouvoir et les politiques publiques foncières en Ouganda sous le leadership de Y. Museveni, thèse de doctorant en science politique actuellement en cour à l'université de Montpellier 1.

Gay L., *Hégémonie politique, tensions foncières et opposition en Ouganda : les enjeux politiques de la réforme du Land Act de 2009 au Buganda*, mémoire de recherche pour l'obtention du master Études africaines en science politique, Université la Sorbonne Paris 1, 2010.

Gay L., *L'instrumentalisation des questions foncières en Ouganda*, Paris : Ceri-Sciences Po-CNRS, 2011.

Gazibo M. et Thiriot C., *Le politique en Afrique*, Paris, Karthala, 2009.

Giddings S.W., *The Land Market in Kampala, Uganda, and its Effect on Settlement Patterns*, International Housing Coalition, January 2009.

Golaz V. et Médard C., *Titres de propriété et insécurité foncières au Buganda, récits contrastés*, Paris : Ceri-Science sPo-CNRS, 2011.

Grawitz M., and Leca J., *Traité de science politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1985.

Green E.D., *The Politics of Ethno nationalism in Contemporary Uganda: The Case of Buganda*\$, Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science, University of London, submitted for the Degree of PhD, 2005.

Green E.D., « Ethnicity and the Politics of Land Tenure Reform in Central Uganda », *DESTIN Working Paper*, 05-58, avril 2005.

Griffiths J., « What is Legal Pluralism », *Journal of Legal Pluralism*, vol 24 (1986).

Hancock I. R., « Patriotism and Neo-Traditionalism in Buganda: The Kabaka Yekka ("The King Alone") Movement, 1961-1962 », *The Journal of African History*, vol. 11, n° 3, 1970.

Hansen H. B. and Twaddle M., *Developing Uganda*, Oxford: James Currey publishers, 1998.

Hanson H., *Landed Obligation The practice of Power in Buganda*, Social History of Africa, Portsmouth, 2003.

Heike B., *Alice Lakwena and the holy Spirit: war in Northern Uganda*, Fountain Publishers, Kampala, 1999.

Herbst I. J., *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

Howlett M. and Ramesh M., *Policy Cycles and Policy Subsystems*, Toronto: Oxford University Press, 1995.

Hulme D. and Woodhouse P., « Governance & The Environment. Politics and Policy », in Bernstein H., Hulme D. and Woodhouse P., *African Enclosures. The Social Dynamics of Wetland in Dry lands*, James Currey Ltd, Oxford, 2002.

Hunt D., « Unintended Consequences of Land Rights Reform: The Case of the 1998 Uganda Land Act », *Development Policy Review*, 22 (2), 2004.

Jobert B., « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42 (2), avril 1992.

Johannessen C., « Kingship in Uganda, The role of the Buganda Kingdom in Uganda Politics », *CMI Research Note*, October 2006.

- Jones C., *An introduction to the study of public policy*, Belmont, Wadsworth, 1970.
- Kaali S., *The Land Reform Decree 1975 and Agricultural Development in Uganda: The Case of Budaka County (Tororo District)*, Makerere University, Kampala, 1989.
- Karlstrom M., *The cultural kingdom in Uganda: popular royalism and the restoration of the Buganda kingship*, volume 1, A dissertation submitted to the Faculty of the Division of the Social Sciences in candidacy for the Degree of Philosophy, Chicago, Illinois, June 1999.
- Kabwegyere T., *The Politics of State Formation and Destruction in Uganda*, Kampala: Fountain Publishers, 1995.
- Kalu A. K., *Agenda Setting and Public Policy in Africa, Contemporary Perspectives on Developing Societies*, Aldershot and Burlington, Ashgate, 2004.
- Kasfir N., *Civil Society and Democracy in Africa, critical perspectives*, London: Frank Cass, 1998.
- Kayunga S.S., « The Federo (Federalism) Debate in Uganda », Centre for Basic Research, *Working Paper*, n° 62, Kampala, 2000.
- Kisamba-Mugerwa W., Muwanga-Zake E.S.K., E. Khiddu-Makubuya, *A Quarter Century of individual title: An Analysis of the Rujumbura Pilot Land Registration In Uganda and Its Impact on Smallholder Agriculture*, Makerere University, September 1989.
- Kisamba-Mugerwa W., *Rangeland tenure and resource Management: An over view of Pastoralism in Uganda*, Makerere Institute of Social Research; Land Tenure Center, College of Agricultural and Life Sciences, University of Wisconsin-Madison, 1991.
- Kisamba-Mugerwa W. and Nuwagaba A., *Comparative and Multidimensional analysis of Communal and Private Property Resource (Land) Tenure and Rural Development in Uganda*, Makerere Institut of Social Research, Makerere University, October 1993.
- Lagroye J., *La politisation*, Belin, 2003.
- Land Tenure and Agriculture Development in Uganda*, prepared by Makerere Institute of Social Research, Makerere University-Uganda and Land Tenure Center, University of Wisconsin, USA, June 1989.
- Langlands B.W., *A preliminary review of land use in Uganda*, Dept. of Geography, Makerere University, Occasional paper (Makerere University. Dept. of Geography) ; no. 43, Kampala, 1971.
- Lapika D., *Problèmes fonciers et politiques agricoles en Afrique centrale*, Actes de la Rencontre internationale des sociologues et anthropologues de l'Afrique centrale, Kinshasa 27-29 janvier 1988.
- Lascoumes P. and Le Gales P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Politiques, 2007.
- Latoures A., *Saisir l'État en action en Afrique subsaharienne : action publique et appropriation de la cause des mutilations génitales féminines au Mali et au Kenya*, thèse de science politique, Institut d'études politiques de Bordeaux, Centre d'étude d'Afrique Noire, 2008.
- 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*, E. Le Roy, A. Karsenty, A. Bertrand, Paris Karthala, 1995.
- Lavigne Delville P., *Sécurité, insécurité et sécurisation foncières : un cadre conceptuel*, Réforme agraire et coopératives, FAO, février 2006.
- Lavigne Delville P. et Chauveau J.-P., *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala, 1998.

- Lavigne Delville P., Toulmin C. & S. Traoré, *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest. Dynamiques foncières et interventions publiques*, Paris-Saint-Louis, Karthala-URED, 2000.
- Lavigne Delville P. et Durand-Lasserre A., *Gouvernance, foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud. Livre blanc des acteurs français de la Coopération*. Comité Technique « Foncier et Développement », septembre 2008.
- Levine S et Adoko J., *Land Matters in Displacement, the importance of Land Rights in Acholiland and what threatens them*, The study was conducted by Lemu for CSOPNU and involved Apiyo Dorothy, Obina Steven, Ochola Alice Jean, Ojok P'nekmac Charles, Omwony Lakwonyero Steven, Otim Philip, December 2004.
- Lindlbom C., "Still muddling, not yet through", *Public Administration Review*, 39 (6), 1979.
- Lulu D., *Des conflits fonciers de l'Ankole précolonial en Ouganda à la géopolitique contemporaine de l'Afrique des Grands Lacs*. Thèse pour un doctorat de sociologie et anthropologie Paris 1 (IEDES) 2005.
- Lwanga-Lunyiigo S., *The struggle for Land in Buganda 1888-2005*, Wavah Books Ltd, Kampala, 2007.
- Mafeje A., *Agrarian Revolution and the land question in Buganda*, Afrika-Studiecentrum, 1971.
- Mamdani M., *Citoyen et sujet, l'Afrique contemporaine et l'héritage du colonialisme tardif*, Karthala, Histoire des Sud, 2004.
- Mamdani M., *Forms of Labor and Accumulation of Capital: Analysis of a Village in Lango, Northern Uganda, Mawazo (Kampala)*, 5, n° 4, December, 1984.
- Mamdani M., *Politics and Class formation in Uganda*, Heinemann, New York, 1976.
- Marcus G. E., « Land Tenure and Elite Formation in the Neotraditional Monarchies of Tonga and Buganda », *American Ethnologist*, vol. 5, n° 3, 1978.
- Martin D.-C., dir. *Nouveaux langages du politique en Afrique orientale*, Karthala-IFRA, Paris, 1998.
- Matovu N., *The Land Reform Decree 1975 and Rural Development : A Case Study of Masaka District*, Makerere University, Kampala, 1987.
- Mayiga C. P., *King on the Throne. The Story of the Restoration of the Kingdom of Buganda*, Prime Time Communications, Kampala, 2009
- Médard H., « La légitimité au-delà des échecs. La force du mythe d'un roi nourricier et protecteur au Buganda (Ouganda) », in Perrot C.H., Fauvelle-A.-X., *Le retour des rois. Les autorités traditionnelles et l'État en Afrique contemporaine*, Karthala, Paris, 2003.
- Médard H., « La naissance et le déclin des partis politiques et religieux en Ouganda 1887-2002 », *Afrique et Histoire*. n° 1, 2003.
- Médard H., *Le royaume du Buganda au XIXe siècle*, Karthala et IFRA, 2007.
- Mayiga C. P., *King on the Throne. The Story of the Restoration of the Kingdom of Buganda*, Prime Time Communications, Kampala, 2009.
- McAuslan P., "Making Law Work: Restructuring Land Relations in Africa", *Development and Change* vol. 29, 1998.
- Meny Y. and Thoenig J.-C., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1989.
- Migdal J., *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1988.
- Mugaju J. and Oloka-Onyango, *No-Party Democracy in Uganda, Myths and Realities*, Fountain Publishers, Kampala, Uganda, 2000.

- Mugambwa J., "A Comparative Analysis of Land Tenure Law Reform in Uganda and Papua New Guinea", *Journal of South Pacific Law*, n° 11 (1), 2007.
- Mukwaya A. B., *Land tenure in Buganda: Present day tendencies*, East African studies of Social Research, the Eagle Press, 1953.
- Mulira P., « Towards an Equitable Land Regime in Uganda: the Land Amendment Bill and Related Legislation », a paper presented to the Uganda Law Society consultative forum on the Land Amendment Bill n° 27 of the 2007 and the draft Land Policy.
- Muller P. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février 2005.
- Muller P., Jolly J.-F., Salazar V., Vargas C., *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France (PUF), coll. Que sais-je ? ; 2010.
- Muller P. et Surel Y., *L'analyse des politiques publiques*. Paris, Montchrestien, 1998.
- Mushemeza D., *The Politics of Empowerment of Banyarwanda Refugees in Uganda 1959-2001*, Fountain Publishers, Kampala, 2007.
- Mutibwa P., *The Buganda factors in Uganda politics*, Fountain publishers, 2008.
- Nasani B., *Land Reform in Uganda*, Kampala, Fountain Publishers, 2008.
- Nuwagaba A. MSc, *Overview of Urban Agriculture: A Ugandan Case Study*, Makerere Institute of Social Research, August 2003.
- Obol-Ochola, Customary Land Tenure and the Economic Development in Uganda, LLM Dissertation, University of Dar es Salaam, 1971.
- Odoki B., *The Search for a National Consensus, The Making of the 1995 Uganda Constitution*, 2005.
- Okec, S. "Pilot Schemes for the Registration of Land Titles in Uganda" in *Land Law Reform in East Africa*, edited by Obol-Ochola J., Kampala: Uganda Trust Press, 1969.
- Okuku, J. A., "The Land Act (1998) and Land Tenure Reform in Uganda", *Africa Development* 31(1), 2006.
- Olowu B., *Enhancing Policy Management Capacity in Africa*, West Hartford, Kumarian Press, 1992.
- Olukoshi A. O., *Democratization, Globalization and Effective policy making in Africa*, http://web.idrc.ca/fr/ev-71246-201-1-DO_TOPIC.html
- Opyene J. E., *The dynamics of the land question in Uganda: A study of recent trends in Apac*, A paper presented at a CBR seminar, Center for Basic Research, 1992.
- Opyene J. E., *Recent Trends in the Lango Land Tenure System*, Working Paper n° 36, Center for Basic Research, September 1993.
- Otim P., *Aspects of the Land Question in Mbale Distric*, Centre for Basic Research, Working Paper No. 35, Kampala: CBR Publications, 1993.
- Platteau J.-P., *Land Reform and Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa: Controversies and Guidelines*, Fao Economic and Social Development Paper 107, 1992.
- Prunier G. et Calas B., *L'Ouganda contemporain*, Karthala, Ifra, 1994.
- Prunier G., « Les restaurations monarchiques en Ouganda », in Perrot C.-H. et Fauvelle-Aymar F.-X., *Le retour des rois. Les autorités traditionnelles et l'État en Afrique contemporaine*, Collection « Hommes et Sociétés », Karthala, 2003.

Ssenkumba J., *The Land Question and the Agrarian Crisis: The Case of Kalangala District, Uganda*, Centre for Basic Research Working Paper No. 34, 1993.

Ten Point Program of NRM, NRM Secretariat, Kampala, Uganda.

The Land alliance, « *The Land (Amendment) Bill: Transforming Power Relation on Land Equivocally* », a position paper, 2008.

The World Bank, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*, Washington DC, The World Bank, 1981.

Toko P., *L'analyse des politiques publiques en Afrique Noire*, Année académique 2008-2009 hal00397756, version 1.

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.

Twaddle M. and Hansen H. B., *From Chaos to Order: The Politics of Constitution-making in Uganda*, Fountain Publishers, Kampala, 1994.

Uganda Bureau of statistics, *2002 Uganda Population and Housing census Main Report*.

Vali J., « Taxation and inequality in Uganda in Uganda, 1900-1964 », *The journal of Economic History*, Vol 38, No.2, June 1978.

West H., *Land Policy in Buganda*, Cambridge University Press, 1972.

Wily L., *New Land Law and the Poor, Implication of The Draft Uganda Land Bill With Comparative Reference to The Tanzanian Bill for The Land Act*, Background to a presentation to a land tenure seminar, hosted by the Economic Policy Research Center in collaboration with the Ministry of Lands, Housing and Physical Planning, in Kampala, 2 September 1997.

Young C., Sherman Neal P. & Rose T. H., *Cooperatives and Development. Agricultural Politics in Ghana and Uganda*, Madison, University of Wisconsin Press, 1982.

Documents issus du gouvernement ougandais

Amendments to The Draft Constitution, Government Printer, Kampala, August 1994.

Guidelines on Constitutional Issues, Government Printer, Kampala, 1990.

Ministry of Finance and Economic Development, *Background to the Budget, 1994-1995*, Kampala, Uganda, June 1994.

Parliamentary Hansard of July 1993.

Proceedings of The Constituent Assembly, Official Report, Contents, Wednesday 3rd May 1995, Consideration of The Draft Constitution of The Republic of Uganda.

Proceedings of The Constituent Assembly, Official Report, Contents, Wednesday 3rd May 1995, Consideration of The Draft Constitution of The Republic of Uganda.

Report of the Technical Committee on Land Tenure Law Reform, Final Report June 1993. Agricultural Secretariat Bank of Uganda.

The August House, Volume 4, Issue 9, September 2003, front page.

The Parliament of Uganda of The Joint Committees of Physical Infrastructure, and Parliamentary Affairs, *The Land Amendment Bill*, November 2008.

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

The Republic of Uganda, *The Parliament of Uganda, Minority Report of The Committee of The Physical Infrastructure on Land Amendment Bill 2007*, The parliament of Uganda Parliament House Kampala, December 2008.

Textes de lois

Land Act, 1998.

Land (Amendement) Act 2004.

Land (Amendement) Act 2010.

Land Bill, 1997.

Tenure and Control of Land Bill, 1990.

Tenure and Control of Land Bill, 1993.

The Constitution of Uganda, 1995.

The Draft Constitution of the Republic of Uganda, 1993.

Mémoires

Constitutional Proposals on the Future Constitution of the Republic of Uganda, submitted to The Constitutional Commission by The National Executive Committee of The Democratic Party, 1991.

Makubuya A., Attorney General, Buganda Kingdom, *Memorandum, Buganda Kingdom, To The Parliament of Uganda on The Land (Amendment) Bill 2007* 10th April 2008.

Memorandum to the Uganda Constitutional Commission, by Mr. Bakashabaruhanga Permanent Secretary, Ministry of Lands, Housing And Urban Development, 1991.

Memorandum to the Uganda Constitutional Commission by The Conservative Party Secretariat, Constitutional Recommendations, 1991.

Memorandum to the Uganda Constitutional Commission by The Uganda Law Society, 1991.

The Buganda Constitutional Proposals Submitted to The Uganda Constitutional Commission by The Ssabasajja Council And The Buganda Bataka Heads Of Clans' Council, dated 30th August 1991.

Articles de journaux

Daily Monitor, « Banks oppose Land Bill », March 6, 2008.

Daily Monitor, « How riots caught spies off guard », September 27, 2009.

Daily Monitor, « Land Bill Passed in 90 Minutes », November 27, 2009.

New Vision, John Kiguka, « Old Land Order Bad; It Will, Must Die ».

The East African, « How Uganda Can Side-Step Referendum », February 15-21 1999.

The Observer, « Land Bill: how they will vote », November 22, 2009.

Sunday Monitor, « Rule of law and the land debate », December 9, 2007.

Liens internet

<http://www.bugandalandboard.or.ug>

Country profil Uganda, The Economist Intelligence Unit Limited, 2009, p. 7. www.eiu.com

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/UGANDAEXTN/0,,menuPK:374963~pag>.

Entretiens

Entretiens réalisés en 2012 et 2013 classés par ordre chronologique

Entretien informel avec Onencan Gilbert, responsable du District land Board de Panyimur dans le district de Nebbi, le 15 mai 2012.

Entretien à Kampala avec le professeur Ssempewa, ancien commissionnaire pour la Commission Odoki, le 11 septembre 2012.

Entretien à Kampala avec Apollo Makubuya , le procureur général pour le Buganda, le 12 septembre 2012.

Entretien informel à Kampala avec Dennis Obbo, le porte-parole du ministère des Terres, le 13 septembre 2012. Entretien non enregistré.

Entretien à Kampala avec Jeremy Kalule, président du ULS en 1991, le 14 septembre 2012.

Entretien avec le parlementaire Ken Lukiamuzi à Kampala le 18 septembre 2012.

Entretien à Kampala avec Kisamba-Mugerwa.W le 21 septembre 2012. Entretien non enregistré.

Entretien réalisé à Kampala avec Eddie Nsambya Gayiyya, ancien consultant pour le gouvernement, le 24 septembre 2012.

Entretien à Kampala avec le professeur Ikoja, ancien documentaliste sous la Commission Odoki, le 25 septembre 2012.

Entretien réalisé à Kampala avec Benjamin Odoki, le président de la Cour suprême, le 26 septembre 2012.

Entretien réalisé à Kampala avec John Kigula, ancien consultant pour le gouvernement, le 27 septembre 2012.

Entretien à Kampala avec le président du ULC, Mayanja Nkangi, le 1er octobre 2012.

Entretien à Kampala avec John Okello Okello, ancien président du Comité technique sur les terres, le 3 octobre 2012.

Discussion informelle avec Peter Busiku, avocat à Kampala spécialisé dans les conflits fonciers, le 23 novembre 2012.

Entretien à Kampala avec Martin Kasekende, le ministre des Terres pour le Buganda, le 5 juillet 2013.

Entretiens réalisés en 2010 classés par ordre chronologique

Entretien à Kampala avec Mabbike Michael, député du Democratic Party le 23 février 2010.

Entretien à Kampala avec Bruce Kyerere, le président du Uganda Law Society, le 4 mars 2010.

Entretien à Kampala avec Reagan Ronald Okumu, le porte-parole du FDC, le 4 mars 2010.

Entretien avec un propriétaire terrien souhaitant garder l'anonymat le 27 mars 2010 à Kampala.

Annexes

Annexe 1 - Carte de l'Ouganda

Annexe 2 - Carte des ethnies en Ouganda

Annexe 3 - Carte de la tenure *mailo* dans le royaume du Buganda

Annexe 4 - Extrait du livre *The struggle for Land in Buganda 1888-2005* donnant le détail du découpage foncier au Buganda au début du xx^e siècle

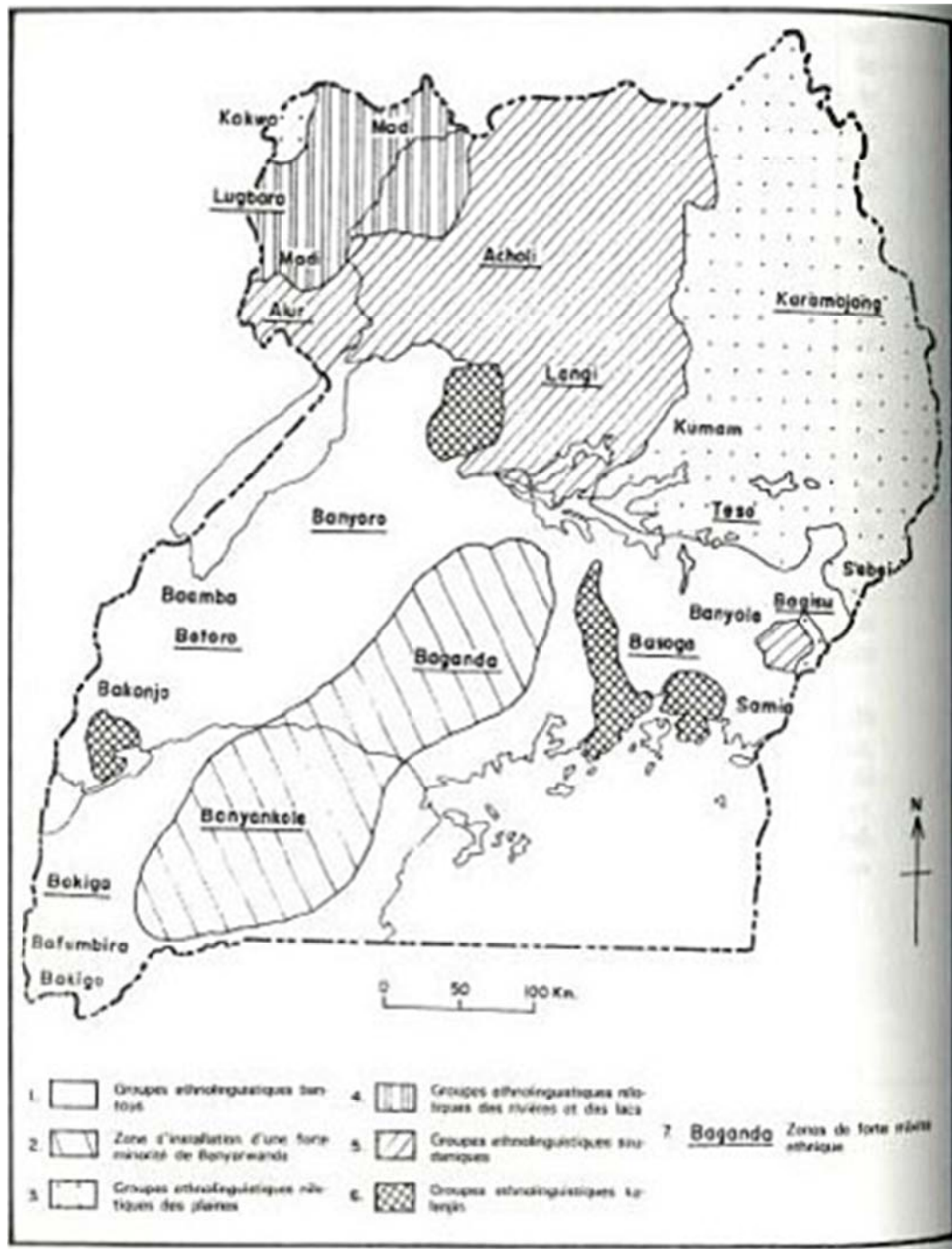
Annexe 5 - Carte du *County* de Bugerere en 1965 montrant la détention de parcelle de terre suivant les ethnicités

Annexe 1 - Carte de l'Ouganda



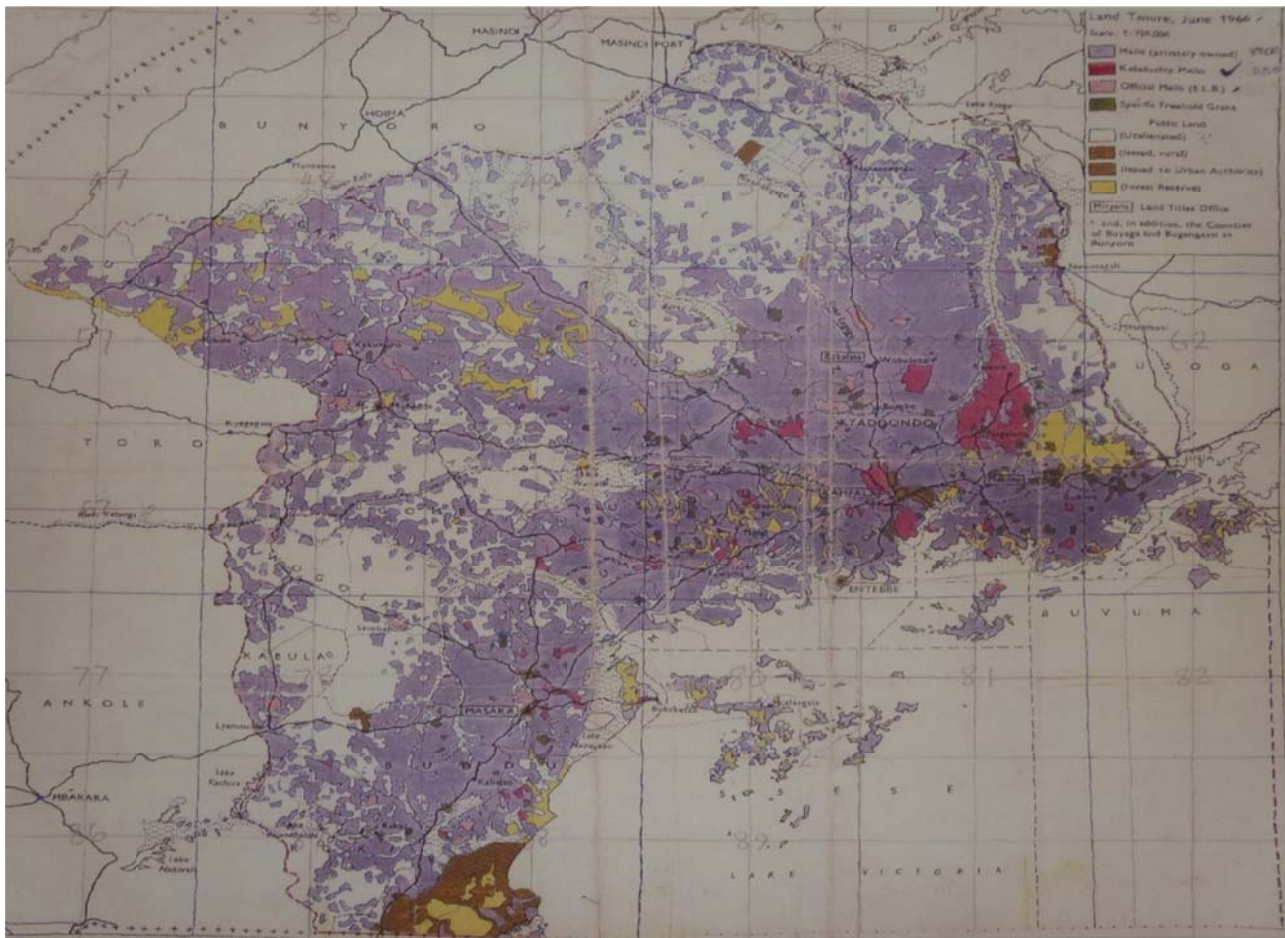
Source : www.nationsonline.org/oneworld/map/uganda-map.htm

Annexe 2 - Carte des ethnies en Ouganda



Source : Prunier G. et Calas B., *L'Ouganda contemporain*, Karthala, Ifra, 1994, p. 70.

Annexe 3 - Carte de la tenure *mailo* dans le royaume du Buganda



Land Tenure in Buganda, June 1966, échelle 1:750 000. Source : West H., *Land Policy in Buganda*, Cambridge University Press, London, 1972.

Légende

- ▷ Violet : propriétés privées *mailo* (*private mailo*)
- ▷ Rouge : terres *mailo* appartenant au *kabaka* (*kabakaschip mailo*)
- ▷ Quadrillé : les terres *mailo* officiels (*official mailo*)
- ▷ Vert : propriétés privées (*freehold*)

Terres publiques

- ▷ Blanc : terres non aliénées (anciennes terres de la Couronne britannique)
- ▷ Marron clair : location rurale (*leased rural*)
- ▷ Marron foncé : location à des autorités urbaines (*leased to urban authority*)
- ▷ Jaune : réserve forestière (*forest reserve*)

Annexe 4 - Extrait du livre *The struggle for Land in Buganda 1888-2005* donnant le détail du découpage foncier au Buganda au début du xx^e siècle

Lukiiko. Her Majesty's Government however, reserved the right to construct roads and other public works, provided that not more than 10 per cent of the property was taken without compensation and that compensation would, in any case, be given for the disturbance of crops and demolition of buildings. Non-natives who had acquired estates and those whose claims had been admitted by Government were to receive title deeds to them. Universal rights on all private lands, were to belong to the owner subject to an ad valorem duty when minerals were worked.

Land was shared as follows:

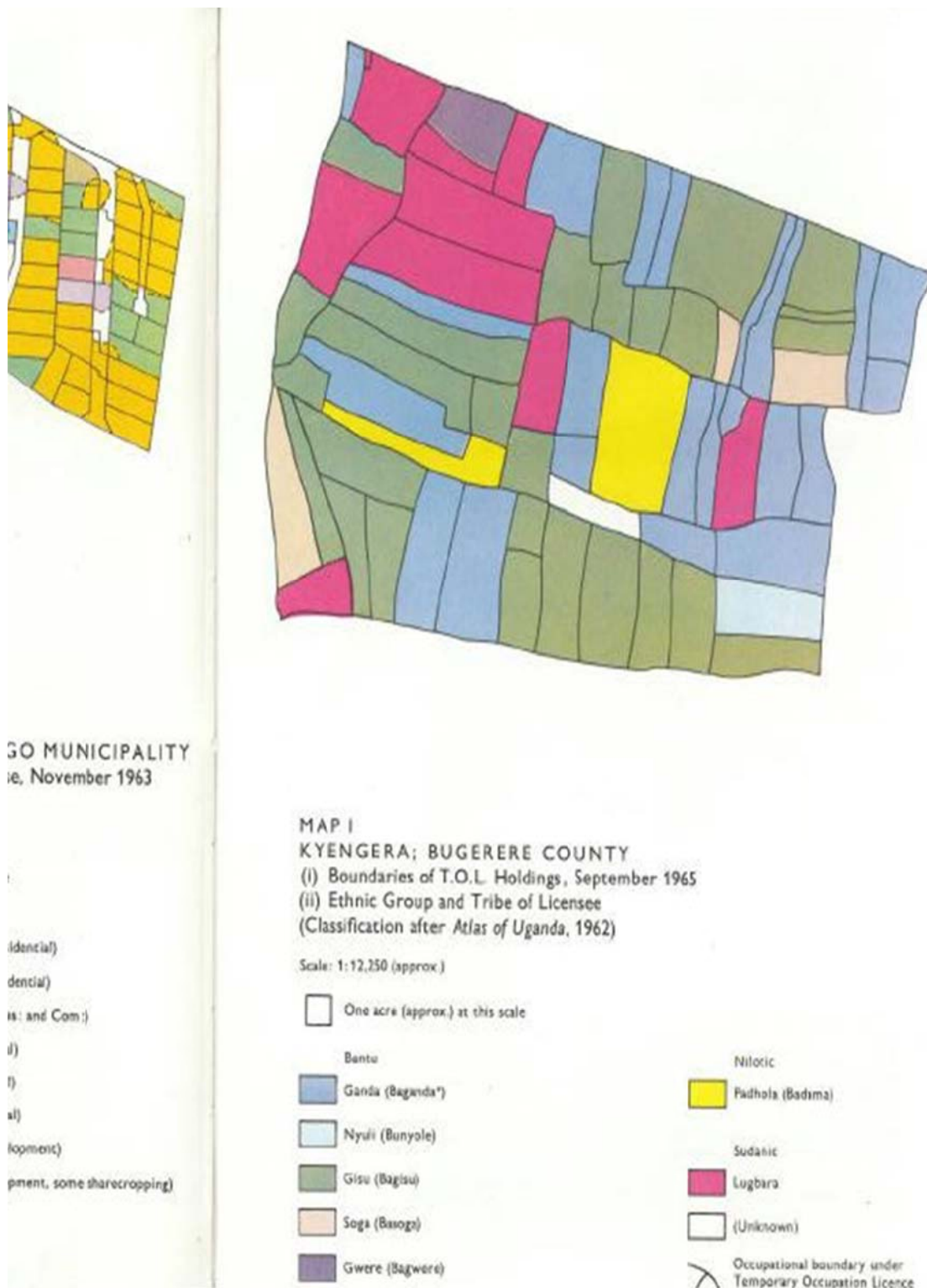
Protectorate Government (Forests and Wasteland)	10,500 sq miles
Kabaka	350 sq miles
Members of royal family	148 sq miles
Ssaza chiefs' official estates (8 sq miles each)	160 sq miles
Regents (Ministers) official estates (16 sq miles each)..	160 sq miles
Regents (Ministers) private estates (16 sq miles each) ..	48 sq miles
Nuhu Mbogo and adherents	48 sq miles
Kamuswaga of Kooki	24 sq miles
1000 chiefs and private landowners (8 sq miles each)..	8000 sq miles
Missionary Societies.. .. .	92 sq miles
Land taken for Protectorate Government stations.. ..	50 sq miles

In 1941 a decision was made to extend official 'mailo' to sub-county (gombolola) chiefs. Each county chief surrendered 1 square mile for the purpose. On average each gombolola official 'mailo' was 49 acres.

Why did the overwhelming majority of the Baganda who did not get any land whatsoever in this unjust land settlement not erupt into violence and terrorism when the agreement was signed? The simple answer is that most of these Baganda were not aware of the agreement at all; they were not aware that there was a land settlement from which they were excluded; they were not aware that the chiefs under whom they laboured now had private estates which exclusively belonged to them under the new mailo dispensation. They assumed that land was still firmly tied to their political positions; they did not understand that the land ownership was now divorced from the holding of political offices. Since most of the new class of landowners were also chiefs these new developments were not appreciated until later when the word mailo gained currency throughout Buganda and landowners embarked on their unrelenting rent-farming among the peasants on their land demanding menacingly the three rupees which were very scarce and hard to find.

Foreigners noted the 'humble demeanour' of the Baganda and took advantage of it. This nature of theirs may also explain why even when the land settlement began to bite in terms of rents and tributes, the Bakopi did not carry out a revolution of their

Annexe 5 - Carte du *County* de Bugerere en 1965 montrant la détention de parcelle de terre suivant les ethnicités



Source : West H., *Land Policy in Buganda*, Cambridge University Press, London, 1972.