

les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 14 • Mars 2014

Ces notes valorisent les présentations et débats des journées de réflexion organisées par le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française.

Spécificités et enjeux de la question foncière en Ouganda

Cette réunion a été motivée par les besoins de la Coopération française de faire le point sur les spécificités et enjeux actuels de la question foncière en Ouganda. Elle a été structurée autour des interventions de **Claire Médard** (IRD-Urmis) et **Valérie Golaz** (Ined-Ceped) qui ont proposé une introduction générale aux enjeux et dynamiques de la question foncière en Afrique de l'Est; de **Lauriane Gay** (doctorante UMR 5281 ART-Dev) qui a présenté une mise en perspective historique de la construction des politiques foncières en Ouganda; de **Victoire Chalin** (doctorante Urmis-Paris 7) dont la présentation s'est centrée sur le fonctionnement du système « mailo-bibanja » à partir d'une étude de cas réalisée en périphérie rurale de Kampala; de **Saverio Krätli** (consultant indépendant) qui a proposé une présentation sur les spécificités des questions pastorales en Ouganda; et enfin de **Nadège Orlova** (IGN) qui a fait part des avancées du programme de rénovation du Cadastre en Ouganda mis en œuvre par IGN France International sur financement de la Banque mondiale.

> LES QUESTIONS FONCIÈRES EN AFRIQUE DE L'EST : ENJEUX ET DYNAMIQUES STRUCTURANTES À L'ÉPOQUE CONTEMPORAINE¹

Une série de paradoxes

La situation actuelle du foncier en Afrique de l'Est est marquée par un paradoxe fort entre d'un côté le progrès de la privatisation constant dans la région, et de l'autre la montée de revendications fondées sur le territoire et l'identité.

Pour mieux comprendre ce paradoxe, deux dimensions sont à prendre en compte :

- la diversité des droits fonciers existants dans la région, au sein même de chaque pays² et parfois même sur une même parcelle, qui introduit une complexité importante à l'échelle locale et nationale;
- un processus de privatisation spontanée portée par la population elle-même, qui s'est conjugué et articulé avec des phases successives de privatisation infléchies par l'État au fil de l'histoire³.

Dans un contexte où le pouvoir de l'État s'institue dans l'informel et réciproquement, les oppositions communément admises deviennent ambiguës (droit coutumier vs cadre juridique de l'État, informel vs formel). Des amalgames et équivalences discutables sont faits entre droit coutumier et informel d'un côté, et cadre juridique de l'État et formel de l'autre, alors que des travaux récents (Shuaib, 2011) soulignent les allers et retours entre formel et informel. Les droits coutumiers peuvent être liés historiquement à des formes de pouvoir centralisées⁴ ou non⁵. Dans les deux cas, l'introduction d'une nouvelle forme de pouvoir centralisé et territorialisé

1. Les analyses proposées dans cette première partie sont issues des travaux réalisés par Claire Médard et Valérie Golaz, en collaboration avec Gideon Rutaremwa (CPAS, Université de Makerere, Ouganda) et Fredrick Kisekka-Ntale (Draspac, Ouganda), et des contributions au colloque international « Land policies in East Africa » organisé en novembre 2011 à Kampala (<https://sites.google.com/site/landpolicyconference/>).

2. Du « simple » droit de cultiver, jusqu'au titre de propriété sur une parcelle en accès exclusif, en passant par des accès communautaires ou partagés.

3. On pense par exemple à la région centrale du Buganda dès le début du XX^e siècle, ou bien encore au Kenya dans les années 1950.

4. Comme dans le Royaume du Buganda.

5. Comme au Kenya où les structures lignagères existantes ont été transformées progressivement par le pouvoir colonial.

>>> Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier & développement » est un groupe de réflexion informel qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions.

durant la colonisation a contribué à subvertir la nature des droits locaux, si bien qu'on ne peut plus vraiment parler aujourd'hui de droits coutumiers. La propriété pleine et exclusive est possible, mais s'accommode dans de nombreuses situations d'une large variété de pratiques, certaines perçues comme coutumières et d'autres non, certaines protégées par la loi et d'autres non. On est dans un « système de propriété foncière dual » complexe (*dual system of land rights*), au sein duquel on retrouve sur une même parcelle des détenteurs de titres et des détenteurs de droits d'usage.

Le foncier : une question sous contraintes

Depuis les années 1950, la population de la région a été multipliée par six en moyenne, avec une croissance annuelle de plus de 3 % au Kenya, en Ouganda et en Tanzanie. Cette croissance a eu un impact direct, à la fois sur les politiques publiques, mais aussi sur les populations elles-mêmes pour qui la question de l'accès à la terre se pose aujourd'hui dans des termes différents.

Avec une fécondité moyenne de six enfants par femme, les superficies disponibles sont dans la plupart des systèmes de transmission en usage divisées par trois à chaque génération (tous les 25 ans). La pression foncière qui en découle donne lieu à une intensification agricole marquée et/ou à une émigration forte suivant les localités. Ces contraintes démographiques sont à mettre en relation avec les représentations sociales, ainsi qu'avec les stratégies et idéologies politiques portées par les acteurs qui participent et entrent dans la compétition pour l'accès à la terre.

Dans un pays comme l'Ouganda, où 80 % de la population est rurale et vit de la petite agriculture familiale, la compétition foncière risque de mettre à mal les systèmes de production existants. Aux

Les trois ingrédients de la compétition pour l'accès à la terre

En Afrique de l'Est, la compétition pour l'accès à la terre prend corps autour de trois grandes dimensions. À la pression foncière liée à la croissance démographique, s'ajoutent d'une part le modèle de développement économique promu (agrobusiness vs agricultures familiales) et d'autre part les luttes de pouvoir offrant des facilités inégales d'accès au foncier. La valeur de la terre augmente et sa marchandisation se développe en excluant une partie des usagers de la terre. Le secteur public et le secteur privé se superposent entraînant une appropriation exclusive des ressources par les élites économiques et politiques. Ces différentes dynamiques poussent les acteurs à définir des droits fonciers de plus en plus exclusifs qui font aujourd'hui de l'accès à la terre un privilège et accentuent les inégalités.

interstices des villes et des campagnes, ou dans les zones rurales très attractives du fait par exemple de la découverte de pétrole, la spéculation foncière menace les exploitations familiales agricoles ou agro-pastorales. Le marché foncier est global et concerne le rural comme l'urbain. La marchandisation des droits d'accès à la terre s'accroît, qu'il y ait ou non des titres fonciers en jeu, et ce malgré les éventuelles interdictions faites en la matière par la loi. Dans tous les cas, le titre foncier est instrumentalisé et intervient comme un moyen de spéculation et de rente pour des élites politiques qui jouent un rôle particulier dans la facilitation des transactions à l'œuvre. La tendance de fond à la titrisation entraîne une marginalisation des droits d'usages, même si ces derniers structurent majoritairement le champ des possibles en termes de statuts fonciers existants.

Le facteur démographique

	KENYA	OUGANDA	TANZANIE*	BURUNDI	RWANDA
Population 1950	6,077	5,158	7,65	2,456	2,072
Population 2011	41,61	34,509	46,218	8,575	10,943
Croissance moyenne	3,2 %	3,2 %	3,0 %	2,1 %	2,8 %
Facteur multiplicatif	6,8	6,7	6,0	3,5	5,3

* Figures for 1950 correspond to Tanganyika + Zanzibar

Source : UN, 2011, *World population prospects, the 2010 revision*, New York.
http://esa.un.org/wpp/Documentation/pdf/WPP2010_Volume-I_Comprehensive-Tables.pdf

Des transformations à l'œuvre : le cas de l'accès des femmes à la terre

Le modèle patriarcal, dans lequel les femmes accèdent à la terre par leur père ou leur conjoint, domine dans la région. Dans la plupart des situations, les droits d'accès des femmes s'apparentent à des droits d'usage sur des terres détenues par d'autres et faisant ou non l'objet de titre de propriété en bonne et due forme. Au nom de l'intégrité territoriale, l'enregistrement réalisé dans le cadre des premières expériences de titrisation menées au Kenya dans les années 1950 s'effectuait systématiquement au nom du chef de ménage masculin. Ce modèle se maintient à l'heure actuelle, même s'il a tendance à se fissurer progressivement. D'un point de vue domestique, les femmes ont des droits reconnus, mais d'un point de vue légal, ce sont les hommes (leurs pères ou leurs maris) qui sont propriétaires. Les situations où les femmes détiennent en leur nom un titre restent relativement encore rares.

mailo estates en Ouganda. Après les indépendances, les gouvernements mènent des contre-offensives idéologiques en lançant des programmes d'africanisation et/ou de démocratisation du titre. La chronologie est décalée entre le Kenya et l'Ouganda. L'africanisation, juste après l'indépendance, au Kenya, est accompagnée d'un programme de systématisation des titres fonciers qui s'essouffle à la fin des années 1970.

En Ouganda, le processus de démocratisation des titres fonciers débute à la fin des années 1990. L'introduction de certificats fonciers est présentée comme une alternative permettant de mieux répondre aux normes locales par des coûts de délivrance plus limités pour les usagers, mais leur adoption ne décolle pas. Le titre continue d'avoir leur préférence, sans doute parce que les certificats ne sont toujours pas reconnus par les banques.

Dans un contexte actuel où se jouent à l'échelle domestique comme à l'échelle communautaire des conflits parfois très violents directement liés à l'accès à la terre et à la superposition de droits sur une parcelle, le titre, associé à une propriété pleine et exclusive, est perçu comme l'ultime et unique moyen de maintenir la paix sociale.

Malgré cette rhétorique très largement alimentée par les gouvernements depuis plusieurs décennies, les revendications territoriales se multiplient, même là où la terre est ou a été légalement privatisée. Les raisons de cet échec sont à rechercher dans le caractère éminemment politique revêtu par la question foncière en Afrique de l'Est, où les revendications territoriales ne sont *in fine* que les supports de contestations identitaires et politiques plus larges. Le foncier devient un objet politique qui s'inscrit dans des stratégies de conquête du pouvoir. L'exemple de l'Ouganda sert à présent d'illustration.

Mythes et réalités de la sécurité foncière

En Afrique de l'Est, la croyance selon laquelle les titres fonciers constituent la réponse aux problèmes de l'insécurité foncière repose sur des fondements à la fois financiers (accès au crédit bancaire), technologiques (progrès et efficacité des outils) et juridiques (efficacité par nature du cadre légal).

À l'époque coloniale, les titres ont été introduits pour faciliter la création de grands domaines, au profit des colons dans les *White Highlands* au Kenya ou au profit d'une élite dans le cas des

Malgré un discours populiste prononcé par le gouvernement condamnant les expulsions foncières de détenteurs de kibanja, elles sont nombreuses dans la région centrale du pays. Ici, une parcelle récemment acquise en pleine propriété par une élite. © Victoire Chalin



> LA CONSTRUCTION DES POLITIQUES FONCIÈRES EN OUGANDA : UNE MISE EN PERSPECTIVE HISTORIQUE⁶

1900-1986 : des politiques foncières tournées vers le titre de propriété

Avant les indépendances, l'Ouganda était découpé entre d'un côté des territoires situés au Sud et Sud-Ouest placés sous le contrôle d'organisations politiques centralisées dominées par le Royaume du Buganda⁷ et du Bunyoro, dans lesquels l'accès à la terre était basé sur des relations clientélistes ; et de l'autre, des sociétés aux structures segmentaires acéphales localisées plutôt au Nord et Nord-Est, dans lesquelles le pouvoir est contrôlé par les classes d'âge et les lignages. En leur sein, l'accès à la terre et à la sécurité foncière était fondé sur les liens sociaux et des règles de filiation.

En 1900, les colons britanniques et le Royaume du Buganda signent le « Uganda Agreement » qui met en place le système « mailo » par lequel le territoire du Buganda (5 millions d'hectares) est redistribué entre d'une part le protectorat britannique (2,7 millions d'hectares) et d'autre part les élites politiques et économiques du Royaume (la famille royale, ses

régents et certains chefs). Sur ces terres, les droits d'usage sont alors ignorés et des titres en pleine propriété sont délivrés à des *land lord* qui vont progressivement se constituer en oligarchie foncière.

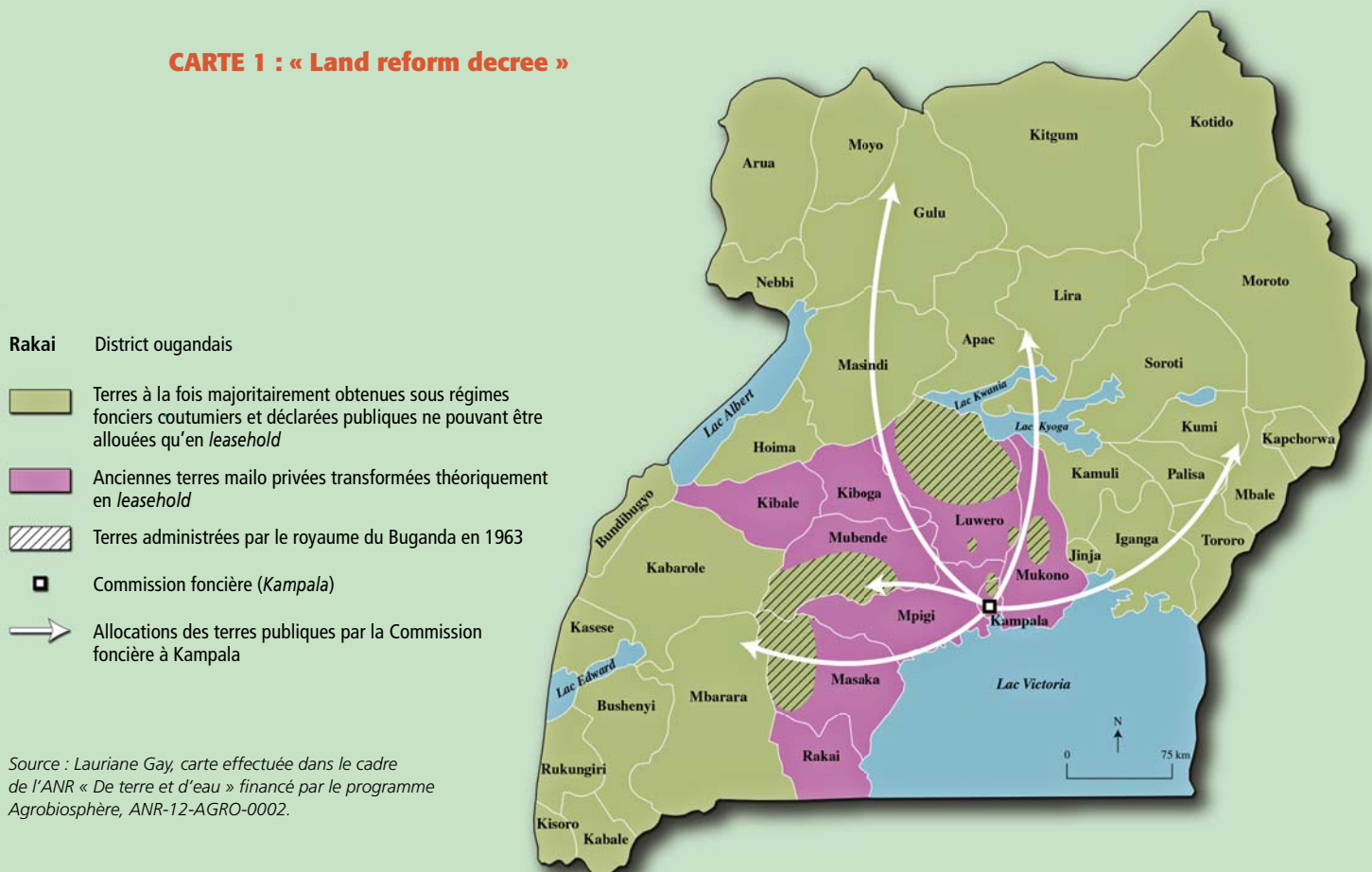
Dans les années 1920, des révoltes orchestrées par des chefs de clan se sentant lésés par la redistribution foncière éclatent. Un nouveau système appelé « mailo-bibanja » est mis en place par les colons dans lequel les droits des exploitants ou « détenteurs-occupants » sont finalement reconnus. Un marché foncier à la fois formel et informel se met progressivement en place à tous les niveaux (« mailo » et « bibanja »), à la faveur de migrations de populations venant du Nord et du Nord-ouest vers le Royaume du Buganda.

Après l'accession à l'indépendance du pays en 1962 et le coup d'État de 1966, les royaumes traditionnels sont abolis. Le *Public Land Act* de 1969 renforce les droits des propriétaires coutumiers (« mailo »). Le

6. Les réflexions proposées dans cette seconde partie sont issues d'un travail de thèse en sciences politique réalisé par Lauriane Gay et financé par le Comité technique « Foncier et développement », qui analyse les croyances et les modalités de politisation des pratiques sociales par lesquelles se sont historiquement construites les politiques foncières en Ouganda.

7. Dans le Royaume du Buganda, l'organisation sociale est basée sur le clan et est très hiérarchisée.

CARTE 1 : « Land reform decree »



nouveau coup d'État en 1971 porte au pouvoir le général Idi Amin Dada qui met en place en 1975 le « Land Reform Decree » par lequel toutes les terres deviennent propriété de l'État. Ce décret plonge dans l'insécurité toute personne possédant une terre en vertu d'un régime foncier antérieur, à savoir le *freehold*, les régimes fonciers coutumiers et le système « mailo », et permet au nouveau pouvoir en place une distribution des ressources foncières à une clientèle acquise au pouvoir en place par le biais de baux locatifs. Ce système foncier perdure jusqu'à la prise de pouvoir en 1986 par le National Resistance Movement (NRM), parti politique de l'actuel président Yoweri Museveni.

De 1900 à 1986, les politiques foncières menées par les gouvernements successifs sont clairement tournées vers la titrisation des droits, même si dans les faits durant cette période très peu de titres sont effectivement délivrés et que les transactions foncières qui s'opèrent ne sont restées que très marginalement enregistrées auprès des autorités administratives compétentes.

Les tentatives de réforme du système foncier par Y. Museveni

Après l'accession au pouvoir de Yoweri Museveni en 1986, le pays s'ouvre au néolibéralisme. Le projet de loi dit « Tenure and control of Land bill » en

préparation entre 1990 et 1993, prévoit notamment une uniformisation du système foncier : la propriété privée est encouragée en milieu rural quand les baux locatifs sont préférés en milieu urbain, et tous les Ougandais doivent avoir les mêmes droits, quelle que soit leur origine communautaire et/ou territoriale.

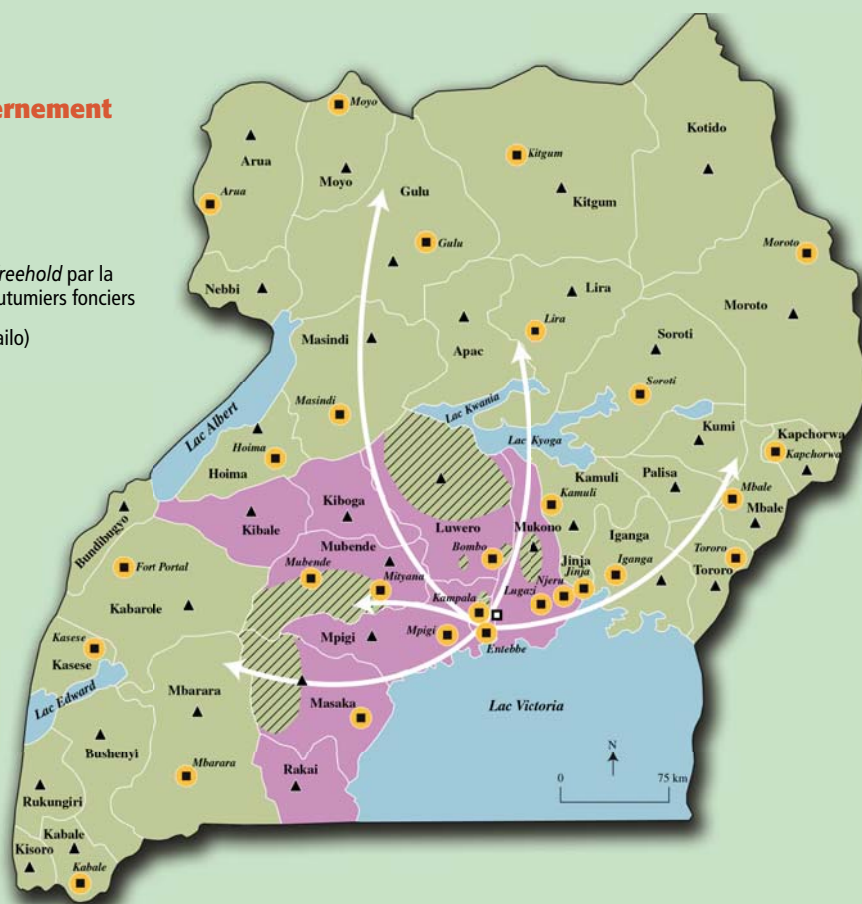
Ce projet ne verra jamais le jour et la réforme foncière se jouera finalement dans le cadre des débats pour l'élaboration d'une nouvelle Constitution. Entre 1989 et 1992, une commission nommée « Odoki » va parcourir le pays pour appréhender les enjeux constitutionnels dont le foncier fait partie. Dans l'ancien Royaume du Buganda, les populations réclament majoritairement une restauration du système « mailo-bibanja », tandis que dans le reste du pays, elles souhaitent que l'accès à la terre redevienne une affaire « privée » s'organisant suivant des principes coutumiers, en dehors de tout contrôle de l'État.

Un compromis entre ces différentes mouvances est finalement trouvé en 1995 : le chapitre foncier de la Constitution finit par reconnaître les différents régimes fonciers (propriété privée en *freehold*, baux locatif, « mailo-bibanja » et autres régimes coutumiers), qui se traduira dans le *Land Act* de 1998 par la fin du principe de domanialité et la mise en place de certificats fonciers. C'est

CARTE 2 : La tentative échouée de réappropriation par le gouvernement

- Terres à la fois publiques ne pouvant être allouées qu'en *freehold* par la Commission foncière et détenues en vertu des régimes coutumiers fonciers
 - Terre sous régime de propriété privée (anciennes terres mailo)
 - Terres publiques ne pouvant être allouées qu'en *leasehold* par la Commission foncière
 - Terres administrées par le royaume du Buganda en 1963
- Rakai** District ougandais
- Centre urbain
 - Tribunal foncier
 - Commission foncière (Kampala)
- Allocations des terres publiques par la Commission foncière à Kampala

Source : Lauriane Gay, carte effectuée dans le cadre de l'ANR « De terre et d'eau » financé par le programme Agrobiosphère, ANR-12-AGRO-0002.



un échec pour Yoweri Museveni et son projet d'uniformisation de la tenure foncière *via* la généralisation de la propriété privée individuelle, qui reflète la montée des oppositions contre son « Mouvement ». Des alliances de circonstances se forment (pro-multipartisme et pro-fédéralistes) et donnent un nouveau souffle au système « mailo-bibanja ».

1998-2010 : intensification de la politisation de la question foncière

À partir de 1998, la croissance démographique fait exploser la population des villes à leur périphérie. La valeur de la terre augmente très rapidement, notamment en région centrale. Les dynamiques d'exclusion des « détenteurs-occupants » par le marché s'accroissent.

En novembre 2007, le gouvernement NRM propose un amendement au *Land Act* de 1998 visant à pallier ces dynamiques locales d'expulsion : toute personne qui expulse ou participe à une expulsion illégale devient alors passible d'un emprisonnement maximum de sept ans et/ou d'une amende pouvant atteindre 1,9 million d'UGX (843 \$).

Cet amendement est perçu par les anciens dignitaires du Royaume du Buganda et certains *land lord* possédant des terres « mailo » comme une nouvelle attaque de l'État contre les propriétaires « mailo ». Il donne lieu à de nouvelles violences qui sont instrumentalisées par les opposants au régime de Yoweri Museveni, alors confronté à l'introduction du multipartisme en 2005 et à la montée en puissance de la société civile. L'amendement finit néanmoins par être signé en l'état par le président

en janvier 2010. Toutefois sa mise en œuvre reste à ce jour extrêmement faible.

En conclusion, les politiques foncières ont été régulièrement instrumentalisées par les forces politiques en présence pour peser dans les rapports de force socio-identitaires et les jeux pour l'accès au pouvoir, empêchant ainsi toute réflexion de fonds sur le type de politique foncière le plus à même de répondre aux enjeux de développement du pays.

> LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME « MAILO-BIBANJA »⁸

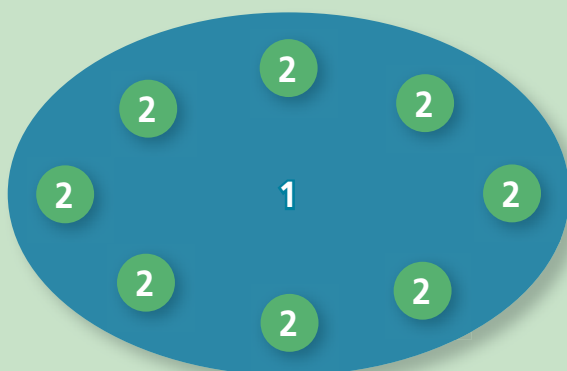
Une réalité politique avant de renvoyer à une relation foncière

Lors de son introduction au début du XX^e siècle, le système « mailo-bibanja »⁹ met en jeu un « domaine » ou un « territoire ». Sur ce territoire, existe un propriétaire détenant un titre de propriété et plusieurs parcelles sur lesquelles s'exercent des faisceaux droits (droits d'exploiter, droits de vendre, droits de louer, droit de mise en gage, etc.) appartenant à des « détenteurs-exploitants » qui peuvent les léguer à leurs descendants.

8. Les réflexions proposées dans cette troisième partie sont issues d'un travail de recherche mené par Victoire Chalin en 2013 sur financement du Comité technique « Foncier & développement », centré sur le fonctionnement empirique du système « mailo-bibanja » sous le régime Museveni à partir d'études de cas rencontrés à la périphérie rurale de Kampala.

9. Bibanja est la forme plurielle du nom Kibanja. À un mailo correspond plusieurs bibanja (sg.kibanja).

FIGURE 1 : Le système « mailo-bibanja » lors de son introduction au début du XX^e siècle



1. Mailo
2. Bibanja

Source : Victoire Chalin.



En périphérie encore rurale de Kampala, la terre, qu'elle soit possédée en pleine propriété ou détenue en kibanja, est un bien marchand.

© Victoire Chalin

Dans un mouvement continu de balancier, les politiques menées par les gouvernements successifs vont favoriser à tour de rôle le statut des propriétaires ou celui des « détenteurs-occupants ». À travers l'histoire, le système « mailo-bibanja » renvoie d'abord à une réalité politique, celle des rapports de force entre le Royaume du Buganda et le reste des forces politiques du pays, avant de désigner des relations foncières entre des propriétaires et des « détenteurs-exploitants ».

Le système « mailo-bibanja » a historiquement constitué un cadre de régulation entre propriétaire et travailleurs migrants. Le Royaume du Buganda est en effet une terre d'immigration qui a accueilli des vagues successives de populations agricoles venues de l'ouest pour travailler sur des exploitations de café et de coton notamment. Ces populations migrantes ont pu accéder à des droits de « bibanja », soit en les achetant directement aux propriétaires de « mailo », soit en les négociant avec les « détenteurs-exploitants ».

Le cadre législatif en vigueur aujourd'hui en Ouganda reconnaît une partie des arrangements qui ont cours localement sur les territoires dans lesquels existent le système « mailo-bibanja », mais n'en précise pas toutes les modalités pratiques qui restent aujourd'hui du ressort de la relation privative.

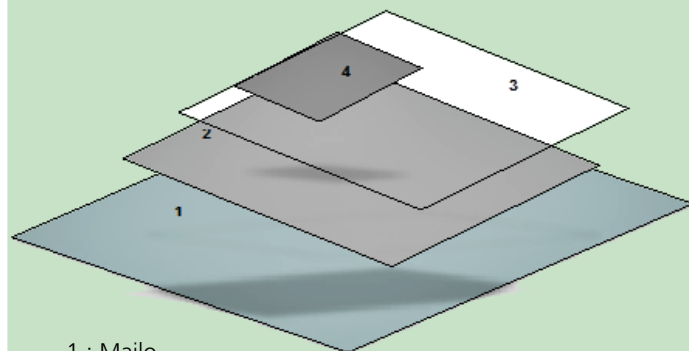
L'amendement de 2004, qui fixe une rente forfaitaire que doit payer un détenteur-occupant à son propriétaire, remplit d'abord une fonction symbolique en reconnaissant le contrôle exercé par un individu sur un territoire donné. En échange du paiement de cette taxe, les détenteurs de « bibanja » reçoivent un reçu des mains des propriétaires de « mailo » qui, en l'absence de certificats fonciers (ces derniers ne sont pas encore opérationnels), sert de preuve de droits sur les parcelles.

Une rente foncière qui a tendance à changer de main

Sous l'effet de la croissance démographique et de la pression du marché, les relations foncières qui se développent dans les systèmes « mailo-bibanja » se complexifient. Face aux risques d'éviction et au morcellement des propriétés, les arrangements et les stratégies d'occupation de l'espace se diversifient. De plus en plus de détenteurs-occupants de « bibanja » développent des modes de faire-valoir indirects pour éviter que des « squatters » ne viennent occuper leurs parcelles.

Dans le cas de figure ci-dessus, sur une terre « mailo » (1), le détenteur du « kibanja » (2) a confié l'exploitation de son « kibanja » à un travailleur agricole migrant nommé un régisseur (3) pour mettre en exploitation son « kibanja » à des tiers (4).

FIGURE 2 : Des échelles possibles de mise en valeur du « mailo » et du « bibanja » à partir d'un cas empirique observé à la périphérie rurale de Kampala¹⁰



- 1 : Mailo
- 2 : Kibanja
- 3 : Exploitation du kibanja
- 4 : Location d'une portion du kibanja à un tiers

Source : Victoire Chalin.

Ces tiers (4) cultivent une partie du « kibanja » contre le versement au régisseur d'un loyer correspondant à un pourcentage monétaire de sa récolte. Ce loyer est ensuite partagé entre le détenteur-exploitant du « bibanja » (2) et son régisseur (3).

Cet exemple montre par quels arrangements la rente foncière finit progressivement dans certaines localités par changer de main, en passant du propriétaire du titre de « mailo », qui ne reçoit qu'une redevance symbolique, au détenteur-exploitant de « kibanja » qui loue et perçoit une partie des bénéfices liés à l'exploitation de son « kibanja ».

Face à ces pratiques, les propriétaires « mailo » ne sont pas en reste et développent à leur tour des stratégies visant à morceler leurs terres et à les revendre au plus offrant, évinçant ainsi les détenteurs-exploitants de leur droit d'accès. Dans les rapports de force qui s'établissent, c'est la loi du plus fort qui s'applique : le gagnant sera celui qui arrivera à mobiliser les réseaux politiques et économiques suffisants pour maintenir et sécuriser ses droits.

10. Ce schéma est extrait du rapport de recherche écrit pour le comité foncier : Chalin V., *Les propriétés foncières au Buganda en Ouganda : le paradoxe du système « mailo-bibanja » sous le régime de Museveni. Une étude des pratiques locales et des identifications sociales en périphérie encore rurale de Kampala*, Travail de recherche co-financé par l'Agence française de développement et le ministère des Affaires étrangères, 2014.

> LES QUESTIONS PASTORALES

Une activité pépondérante pour l'économie du pays...

L'activité pastorale est aujourd'hui centrale pour l'économie de l'Ouganda : la survie de 40 % de la population du pays en dépend. On la retrouve majoritairement dans 29 des 52 districts du pays dans un corridor allant du sud-ouest au nord-est et couvrant 51 % du territoire national. Une partie très importante de cette activité se concentre en Karamoja dans le Nord-Est du pays (20 000 producteurs recensés détenant des troupeaux de 100 têtes en moyenne).

Les systèmes pastoraux existants restent majoritairement traditionnels. Ils sont très divers suivant les régions : dans l'Ouest la mobilité est limitée et l'association agriculture/élevage est répandue, tandis que dans l'Est les villages sont semi-permanents et la mobilité reste importante.

... mais qui est aujourd'hui stigmatisée par les politiques en place

Malgré le poids économique des activités pastorales, les systèmes pastoraux font régulièrement l'objet de campagnes de dénigrement de la part du gouvernement en place qui les présentent comme des modes de production archaïques freinant le développement du pays et remettant en question sa modernisation. L'objectif poursuivi est de les remplacer par des fermes commerciales.

Pour justifier cette politique, le gouvernement n'hésite pas à relativiser certains chiffres, à les réinterpréter, voire à les réévaluer, de telle sorte que l'activité pastorale apparaît aujourd'hui comme résiduelle voire inexistante dans beaucoup de rapports officiels.

En périphérie encore rurale de Kampala, la terre, qu'elle soit possédée en pleine propriété ou détenue en kibanja, est un bien marchand. © Victoire Chalin



En se concentrant sur la propriété privée titrée, la politique foncière en place comme les programmes d'enregistrement des terres menés, ignorent les modes d'appropriation propres aux systèmes pastoraux et les rendent ainsi « invisibles », facilitant le changement de vocation des meilleures terres pastorales.

> AVANCÉES ET LIMITES DE LA MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME D'INFORMATION FONCIÈRE : L'EXPÉRIENCE D'IGN FRANCE INTERNATIONAL ET DU PROJET DESILISOR

Le projet DeSILISoR

Dans un contexte où seulement 18 % des propriétés foncières sont enregistrées, et face aux conflits récurrents liés à des fraudes et falsifications de titres, le gouvernement en partenariat avec la Banque mondiale a mis en place en 2010 le projet DeSILISoR (Design, Supply, Installation, Implementation of the Land Information System and Securing of Land Records).

Mis œuvre par IGN France International, ce projet avait pour objectif de :

- réhabiliter et numériser 500 000 titres fonciers, 16 500 cartes et 8 500 dossiers d'arpentage de géomètres-experts ;
- mettre en place un Centre national d'information foncière ainsi que de décentraliser les services de l'administration foncière pour la population dans six districts, par la fourniture d'équipements et d'un logiciel dédié pour gérer les transactions et délivrer informatiquement de nouveaux titres ;
- définir et déployer une stratégie de modernisation de l'administration foncière.

Le volet opérationnel de ce projet s'est terminé en février 2013. Il a couvert 20 % du territoire national et 80 % du Buganda.

Il a notamment permis de :

- former plus de 200 personnes issues de l'administration ;
- mener une campagne d'information grand public ;
- mettre en place des services décentralisés de gestion de l'information foncière dans neuf sites (six districts ciblés, Département de cartographie et cadastre de Entebbe, site central du ministère en charge des Affaires foncières et Centre national d'information foncière) ;

- passer en revue 500 000 titres fonciers (nettoyage des doublons et des titres frauduleux sur pièce, attribution de code barre pour suivre le dossier, indexation des informations clefs et scan de chaque dossier), avant de les intégrer dans le système d'information ;
- mettre en place les conditions d'accessibilité des bureaux de l'administration foncière au public ;
- produire des cartes cadastrales sous forme numérique et les ortho-photos afin de servir référentiel de comparaison.

Ce travail de fond doit permettre à terme de rendre plus efficace l'administration foncière (gestion des transactions et des conflits, délivrance de nouveaux titres, etc.), de faciliter l'accès des services et titres fonciers à la population (décentralisation) et *in fine* d'améliorer la sécurité foncière grâce à la délivrance de titres authentiques. Dans l'immédiat, il est avant tout très riche d'enseignements quant aux dynamiques foncières liées au titre et aux modes de gestion qui en sont faits par l'administration.

Des informations utiles pour mieux comprendre les dynamiques foncières à l'œuvre

L'analyse des données foncières traitées dans le cadre du projet met en lumière plusieurs problématiques. Une première est liée à l'enregistrement des parcelles pour la délivrance des titres, dans un contexte où le découpage administratif des dis-

tricts a régulièrement fait l'objet de changement : certaines parcelles sont aujourd'hui enregistrées à Kampala alors qu'elles appartiennent au district de Wasiko, et vice versa. Cette situation a favorisé des phénomènes de double attribution d'une même parcelle qui sont aujourd'hui sources de conflits.

Une deuxième problématique renvoie à l'utilisation des cartes, qui constituent un des documents clefs de la délivrance des titres. Ces cartes étaient établies et conservées de façon manuelle. Au fur et à mesure qu'elles se dégradaient, des copies étaient produites facilitant ainsi des utilisations frauduleuses. Les cartes les plus dégradées aujourd'hui sont les cartes les plus actives, celles qui sont le plus utilisées. Plus de 38 % des titres passés en revue ne comportaient aucune surface pour les terrains enregistrés, tandis que pour 10 % d'entre eux la surface indiquée ne correspondait pas à celle mentionnée sur les cartes existantes.

L'analyse des données foncières montre que les transactions sur les titres en « mailo » sont comparativement au titre en *freehold* plus dynamiques, sans doute parce que la procédure de transferts des titres en « mailo » est plus simple (pas de dossier d'arpentage et de mobilisation de géomètres experts) que celle définit pour les titres en *freehold*. La superficie totale en « mailo » n'a pas changé depuis 1900, indiquant que les transactions opérées correspondent à des morcellements de domaine « mailo » existant, et non au titrement de nouvelles terres.

FIGURE 3 : Illustration d'une mauvaise attribution des parcelles par rapport aux limites administratives



- En bleu et rose : les terrains appartenant à la ville de Kampala
- En vert : les terrains de district limitrophe de Wakiso
- La frontière en noir entre deux districts.

Source : IGN France International.



Les nouveaux usages de la terre en périphérie encore rurale de Kampala. Ici, une parcelle achetée en pleine propriété par une personne issue de la classe moyenne ougandaise. © Victoire Chalin

> CONCLUSION

En Afrique de l'Est et plus particulièrement en Ouganda, le foncier est une question éminemment politique qui fait l'objet d'instrumentalisation par les forces et organisations en présence pour maintenir ou au contraire faire évoluer les rapports de force en présence.

Les politiques de formalisation des droits par un titre de propriété (« mailo », *freehold*, etc.) ne constituent qu'un moyen parmi d'autres de privilégier un groupe social par rapport à un autre, ou un projet de société sur un autre. Dans cette perspective, elles en arrivent inévitablement à produire des gagnants et des perdants, ce qui n'est pas sans questionner certains des mythes qui les entourent (développement économique, justice sociale, etc.).

Le mouvement progressif amorcé pendant la colonisation, de privatisation et de titrisation de l'accès à la terre en Ouganda, s'inscrit dans une histoire politique spécifique. Le projet porté par le gouver-

nement actuel de Museveni en partenariat avec la Banque mondiale de distribution d'un million de titres est louable, mais il n'est pas neutre et cache d'autres objectifs que ceux qui sont affichés (apaiser les tensions sociales, sécuriser la propriété, etc.). Il pose par ailleurs la question de sa faisabilité, des types de droit qui seront titrés, et de la mise à jour des transactions, qu'elles soient définitives ou temporaires. ●

La rédaction de cette note a été réalisée par **Aurore Mansion** (Gret, secrétariat scientifique du Comité technique « Foncier & développement »), à partir des contributions de **Valérie Golaz**, **Claire Médard**, **Lauriane Gay**, **Victoire Chalin**, **Saverio Krätli** et **Nadège Orlovas**.

RÉFÉRENCE POUR CITATION : Comité technique « Foncier & développement », *Spécificités et enjeux de la question foncière en Ouganda*, Note de synthèse n° 14, AFD, MAE, Paris, mars 2014.

Pour en savoir plus

- CHALIN V., *Les propriétés foncières au Buganda en Ouganda : le paradoxe du système « mailo-bibanja » sous le régime de Museveni. Une étude des pratiques locales et des identifications sociales en périphérie encore rurale de Kampala*, Travail de recherche co-financé par l'Agence française de développement et le ministère des Affaires étrangères, 2014.
- GAY L., *Les politiques foncières en Ouganda : entre programmes de formalisation des droits et réalités locales*, Fiche pays n° 4, Comité technique « Foncier & développement », MAE, AFD, mai 2014.
- GAY L., *La genèse des politiques publiques foncières comme mode d'action de l'État ougandais sous le leadership de Y. Museveni*, Rapport de recherche du Comité technique « Foncier & développement », MAE et AFD, décembre 2013.
- GAY L., « L'instrumentalisation politique des questions foncières en Ouganda », *Les dossiers du Céri*, Sciences Po, CNRS, 2011/06.
- GIL S., « LIS development project and measures proposed to enhance trust in the land administration system in Uganda », Annual World Bank conference on land and poverty, 2012.
- GOLA V., MÉDARD C., « Titres de propriété et insécurité foncière au Buganda. Récits contrastés », *Les dossiers du Céri*, Sciences Po, 2011/06.
- KRÄTLI S., « Karamja with the rest of the rest of Uganda », *Nomadic people*, Volume 14, Issue 2, 2010.
- ORLOVA N., « Révolution foncière à Kampala », *IGN Magazine*, janvier-mars 2014, p. 18-21.
- RUGADYA M.A., *Pastoralism as a conservation strategy. Uganda country paper*, IUCN, Kampala, 2012.

COORDONNÉ PAR LE GRET
AU TITRE DU SECRÉTARIAT
DU COMITÉ TECHNIQUE
« FONCIER & DÉVELOPPEMENT »



FINANCÉ PAR LE PROJET
« APPUI À L'ÉLABORATION
DES POLITIQUES FONCIÈRES »

