



ENJEUX DE POUVOIR ET POLITIQUES FONCIERES EN OUGANDA

La co-construction
du chapitre foncier
de la constitution ougandaise
de 1995

Lauriane Gay



Les Cahiers du Pôle Foncier

Les *Cahiers du Pôle Foncier* présentent les travaux de recherche des membres du Pôle, de leurs partenaires et d'étudiants associés. Ouverts à toutes les disciplines, ils traitent des questions foncières dans les pays du Sud. Ils privilégient les analyses empiriques, à la fois approfondies et informées théoriquement. Ils sont téléchargeables sur le site du Pôle (www.pole-foncier.fr).

Les textes feront de préférence entre 15 et 35 pages (45 à 100.000 signes, espaces compris). Les propositions de textes seront envoyées au Pôle foncier (pole.foncier@msh-m.org).

Les *Cahiers du Pôle Foncier* sont coordonnés par Perrine Burnod (Cirad/UMR TETIS), Philippe Lavigne Delville (IRD/UMR GRED) et Pascale Maïzi (IRC/Supagro). Directeur de la publication : Jean-Philippe Colin.

Derniers numéros parus

- N°1 *L'émergence de la question foncière dans le nord du Cameroun (1950)*, Christian Seignobos, 2012.
- N°2 *Construcción nacional y resurgimiento comunal. El gobierno municipal y la pugna por las políticas de tierra en Los Tuxtlas, Veracruz, 1880-1930*, Eric Léonard, 2012.
- N°3 *Marchés fonciers et concentration foncière. La configuration de "tenure inversée" (reverse tenancy)*, Jean-Philippe Colin, 2013.
- N°4 « *Suis-je le gardien de mon frère ?* » *L'émergence de la relation sujet-objet dans la législation foncière burkinabè de 2009*, Jean-Pierre Jacob, 2013.
- N°5 *Competing Conceptions of Customary Land Rights Registration (Rural Land Maps PFRs in Benin), Methodological, policy and polity issues*, Philippe Lavigne Delville, 2014.
- N°6 *La question foncière à l'épreuve de la reconstruction en Côte d'Ivoire. Promouvoir la propriété privée ou stabiliser la reconnaissance sociale des droits ?*, Jean-Pierre Chauveau et Jean-Philippe Colin, 2014.

Sommaire

Introduction	4
Le système mailo : un héritage britannique.....	5
Le paysage foncier dans le Buganda pré-colonial	6
La variable exogène dans les mutations du système foncier au Buganda.....	6
Réformer le système foncier en Ouganda : des visions multiples	8
Ouverture au néo-libéralisme, redistribution clientéliste et transformation du régime politique en Ouganda.....	8
Le discours dominant : l'enregistrement des droits fonciers pour une transformation de la société ougandaise.....	9
Pas de royaume sans <i>mailo</i>	10
Des baux pour un système « égalitaire »	11
Les doléances politiques : un reflet des préférences ougandaises	13
L'échec de la vision NRM ou la co-construction du chapitre « foncier »	14
L'alliance du gouvernement avec les propriétaires <i>mailo</i>	14
La Commission électorale : le temps des compromis.....	16
Les clivages régionaux	16
Une alliance contre nature.....	18
Conclusion	19
Bibliographie.....	20
Glossaire	23

Liste des sigles

CBR	Center for Basic Research
DP	Democratic Party
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
UPC	Uganda People Congress
USAID	United States Agency for International Development

Enjeux de pouvoirs et politiques foncières en Ouganda

La co-construction du chapitre foncier de la Constitution ougandaise de 1995

Lauriane Gay¹

Introduction

Suite à six années de guerre entre la *National Resistance Army* (NRA) dirigé par Y. Museveni et les troupes du président Milton Obote II (1980-1986), l'Ouganda entame une reconstruction politique, sociale et économique à partir de 1986. Un projet constitutionnel est rapidement porté par le président Museveni dont les espoirs de paix et de prospérité se fondent sur la formulation d'une nouvelle Constitution (The National Resistance Movement, 1984 : 4). Dans ce cadre, l'un des chantiers les plus importants menés par le nouveau pouvoir en place est la formulation d'une nouvelle politique foncière. Les archives de la Commission Électorale à Kampala conservent aujourd'hui les traces du processus d'élaboration du chapitre « Terre et Environnement », texte fondateur d'une nouvelle politique foncière sous le régime du *Resistance National Movement* (NRM).

En 1986, le *Land Reform Decree* (LRD) d'Idi Amin Dada est toujours en vigueur en Ouganda. Il s'agit d'un décret abolissant la diversité des modes d'appropriation, qu'ils soient privés ou coutumiers. En 1975, toutes les terres du pays sont théoriquement devenues terres publiques et toutes les propriétés privées sont transformées en un bail de long terme (*leasehold*^{*}) de 49 à 99 ans pour les particuliers et de 199 ans pour les institutions. Ce décret plonge dans l'insécurité toute personne possédant une terre en vertu d'un régime foncier antérieur, à savoir la propriété privée (*freehold*^{*}), les régimes fonciers coutumiers et le système *mailo*^{*}. En Ouganda, sur environ 80% des terres, les rapports existants entre la terre et les individus sont définis par des régimes fonciers coutumiers que l'on retrouve majoritairement dans les régions du nord et de l'est de l'Ouganda. Les 20% de terre restants² sont enregistrées dans le cadre du droit positif étatique. Il s'agit du *freehold*, du *leasehold*, et d'une troisième tenure appelée *mailo* dont les caractéristiques particulières se rapprochent de la propriété privée. La tenure *mailo* existe dans le royaume du Buganda, le plus puissant royaume traditionnel situé dans la région centrale au sud de l'Ouganda, mais également dans les royaumes du Bunyoro, d'Ankole et de Toro dans une moindre mesure. Concrètement, ce système reconnaît des droits différenciés sur une même parcelle. Il associe sur un même lopin de terre un propriétaire possédant le

¹ Doctorante en science politique à l'université de Montpellier 1 rattachée au laboratoire de recherche ART-Dev, lauriane.gay@gmail.com.

² Ces statistiques m'ont été confirmées par les membres du projet IGN conduit entre mars 2010 et mars 2013 en Ouganda. Il s'agit d'un projet de modernisation de l'administration foncière et des systèmes de gestion en Ouganda via la mise en place d'un Système d'Information Foncier (SIF) directement financé par la Banque mondiale.

titre de propriété et des « détenteurs-occupants » (Chalin V., 2014) de parcelles dont les droits fonciers combinent un droit d'occupation et des droits d'usage. Lors de la formulation du chapitre foncier de la Constitution ougandaise, le nouveau gouvernement NRM doit se positionner principalement sur deux questions : l'éventuelle restauration du système *mailo* aboli par le LRD d'Idi Amin, une tenure constitutive de l'identité des Baganda dont l'ethnie est majoritaire en région centrale, et du futur statut juridique des régimes fonciers coutumiers. Ainsi, loin de constituer une formalité juridique, ce chapitre est le reflet d'idées et d'intérêts se cristallisant dans des rapports de force participant à la construction des politiques publiques foncières et du nouveau régime politique mis en place par Y. Museveni, le NRM.

Cette étude propose d'analyser les modalités et dynamiques de ces rapports de pouvoir. Plus particulièrement, nous nous attacherons aux enjeux relatifs à la question de l'uniformisation du système foncier, de la sécurisation mais également à la question du contrôle et de la gestion de cette ressource. Pour mettre à jour ces rapports de pouvoir, cette recherche propose une entrée par l'approche cognitive et normative des politiques publiques. Elle met l'accent sur des acteurs à la rationalité limitée participant au processus de formulation du chapitre foncier mais également sur les environnements sociaux et politiques dans lesquels ils interagissent. Afin de comprendre les cadres cognitifs et normatifs de ces acteurs nous empruntons à Paul Sabatier son concept d'un système en trois strates (2007), un « découpage » permettant la distinction des croyances, des stratégies et des instruments d'action publique. Il s'agit premièrement du « deep (normative) core », c'est-à-dire des convictions de chacun et, à fortiori, des croyances fondamentales à l'égard du problème politique discuté. Paul Sabatier envisage cette strate comme un ensemble d'axiomes normatifs qui forme nos valeurs, notre philosophie personnelle. Dans le cadre de cette étude, ces convictions et croyances s'attachent à la nature du système foncier ougandais et à la place de l'État: L'État doit-il centraliser la ressource foncière afin de la redistribuer ? L'État doit-il uniformiser le système foncier via les régimes de propriété privée ? La deuxième strate est formée par le « near (policy) core », à savoir les stratégies politiques mises en œuvre pour protéger ces croyances fondamentales. Ces stratégies se retrouvent principalement dans les discours construits autour des « deep (normative) core ». La dernière strate est formée par les « secondary aspects », des instruments d'action publique entendus comme une manifestation objectivée des cadres cognitifs de nos acteurs mais également comme des ressources à mobilisées en vue d'imposer leur préférence (Linder S. et Peters B. G., 1989). Dans le cadre de cette troisième strate, les instruments d'action publique constituent un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des cadre cognitifs de nos acteurs (Lascombes P. et Le Gales P. 2007). Ces trois strates sont plus au moins sensibles aux événements et plus au moins stables dans le temps en fonction du poids des contextes politiques et sociaux.

Dans le cadre de cette étude, il s'agit de repérer les systèmes de croyances participant au processus de formulation du chapitre foncier de la Constitution ougandaise afin de faire émerger leurs dimensions politiques. 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 en Ouganda.

La suite de ce texte s'organise de la façon suivante. La première partie retrace l'histoire du système foncier au Buganda et de l'introduction de la tenure foncière *mailo* au début du XXe siècle. La deuxième partie s'attache à décrypter les multiples visions du foncier participant à la formulation du chapitre foncier. Il s'agit de mettre à jour les aspects cognitifs et normatifs de chaque vision, pour, dans une troisième partie, analyser la façon dont les principaux acteurs du processus utilisent ces dimensions idéelles en vue de faire triompher leur préférence.

Le système mailo : un héritage britannique

En période pré-coloniale, le royaume du Buganda possède une organisation foncière directement liée à son organisation socio-politique. Au XVIIe siècle, il entame une formidable vague d'expansion à travers le pays, une entreprise qui, au XIXe siècle, lui permet de contrôler toutes les rives nord et

nord-ouest du lac Victoria et de s'imposer comme première puissance face aux autres organisations politiques³. Cette expansion s'accompagne d'une transformation du système foncier au sein du royaume.

Le paysage foncier dans le Buganda pré-colonial

Au XIXe siècle, le *Kabaka*, roi du Buganda, contrôle les chefs de clans héréditaires, les *Bataka*, grâce à la mise en place d'un système nominatif. Auparavant, le *Kabaka* régnait dans le cadre d'un accord avec les chefs de clans, un système leur conférant une forte autonomie. À cette époque, le *Kabaka* désigne une nouvelle hiérarchie de chefs non héréditaires afin qu'elle contrôle les 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 (Chrétien J-P., in Prunier G. et Calas B., 1994). Ces mutations sont la résultante d'un processus long, complexe et autonome qui voit la logique lignagère en vigueur auparavant disparaître au profit d'une logique clientéliste (Médard H., 2007 : 428). On devient *Kusenga*, le client d'un patron. Progressivement, 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 dans lequel les droits fonciers ne circulent plus dans le circuit fermé des réseaux lignagers. Les chefs de clans perdent leur « pouvoir » foncier pour le transmettre en totalité au *Kabaka* qui, dès lors, devient *Ssaabataka*, l'autorité supérieure gardienne des terres pour en assurer la redistribution à différentes catégories de chefs. Tous les Baganda, à l'exception du *Kabaka*, sont les clients d'un patron. Ses relations clientélares ne sont pas construites sur une base inégalitaire profonde mais sur une logique d'obligations réciproques (Holly Hanson E., 2007). Les paysans ne sont pas enchaînés à leur terre, ils peuvent par conséquent changer d'allégeance à leur guise, et ce malgré les obligations à remplir envers leur chef dont celle de payer la taxe *envujjo*⁴, de labourer ses terres, d'effectuer l'équivalent d'un service militaire et de l'aider à la construction de son habitat (Ibid, 2007). En échange des services rendus, le client se verra offrir des cadeaux dont la terre est l'un des plus précieux. Au Buganda, la propriété privée est une inconnue, la terre est donnée dans le cadre d'un contrat de service et se retrouve au centre de toutes les relations sociales. Aucun texte ne régule les rapports qu'entretiennent un paysan et son chef. Leurs positions respectives alimentent un système d'obligations mutuelles et de nature utilitaire reposant sur un principe d'affectation des espaces, par le *Kabaka*, à des usages particuliers. La terre est perçue comme un patrimoine, elle surpasse la simple notion de ressource pour caractériser une organisation des rapports économiques, sociaux et politiques.

La variable exogène dans les mutations du système foncier au Buganda

En 1900, c'est avec le royaume du Buganda que les colonisateurs britanniques doivent négocier le *Uganda Agreement*. Cet accord clef transforme le Buganda en une province de l'Ouganda et réforme à la racine le système foncier prévalant dans le royaume. Ce nouveau système prend le nom de *mailo* en référence à l'unité de mesure anglaise, le mile. Au Buganda 2,7 millions d'hectares sont placés sous l'autorité du protectorat britannique. Ces espaces appelés «Crown Land» représentent toutes les terres domaniales contrôlées par l'administration coloniale. Les 2,3 millions d'hectares de terre restant (environ 9% du protectorat d'excellentes terres agricoles) sont transformés en propriété privée et sont distribués entre le *Kabaka*, ses régents⁵, la famille royale et certains chefs traditionnels. Les terres allouées aux chefs de comté travaillant pour la Couronne ganda forment les *mailo* officiels quand les

³ Actuellement, le lac Victoria au Sud, le Nil Victoria à l'est et le Lac Kyoga au Nord constituent les frontières de l'Ouganda.

⁴ L'*envujjo* se présente généralement sous une forme non monétaire. Ainsi, il pouvait s'agir d'unealebasse remplie de bière.

⁵ Au début du XXème siècle le *Kabaka* n'est pas en âge de régner et trois régents gouvernent à sa place.

terres distribuées aux *Kabaka* et aux chefs traditionnels, approximativement 2 millions d'hectares, forment les *mailo* privés (West H., 1972 : 19). Ces nouveaux propriétaires *mailo*, majoritairement affiliés à l'administration du protectorat ou du gouvernement du Buganda (Mamdani M., 1976 :28), disposent désormais d'un droit absolu et inaliénable sur leur terre, une possession à perpétuité qu'ils peuvent transmettre à leur descendants. Le système *mailo* favorise donc la création d'une oligarchie foncière dont l'objectif principal est de renforcer l'autorité du protectorat. Enfin, l'introduction du système *mailo* s'accompagne de la promotion d'un développement économique basé sur des cultures de rente telles que le coton et le café (François A., 1998), de l'imposition de nouvelles taxes et du travail obligatoire. Le système doit in fine faciliter les investissements et permettre la création d'un marché foncier sur le modèle occidental. À l'extérieur du Buganda, des terres *mailo* sont distribuées à des chefs Baganda dans une partie de l'actuel royaume du Bunyoro et des titres de propriété sont alloués aux dirigeants des royaumes de Toro et d'Ankole⁶. En dehors de ces royaumes, les terres sont déclarées terres domaniales et sont contrôlées par l'administration coloniale.

Ce n'est qu'en 1928 qu'un nouveau texte de loi régule les relations entre les nouveaux propriétaires *mailo* et les paysans, une population largement majoritaire mais oubliée lors du *Uganda Agreement*. La loi *Busuulu* et *Envujjo* transforme les paysans en « détenteurs-occupants », que ce soit dans le cadre des *mailo* privés ou officiels, et sécurise la passation de la parcelle cultivée (West H., 1972 :12). Désormais, ils détiennent un droit de culture et d'occupation sur les terres détenues par les propriétaires *mailo* et peuvent transmettre en héritage la parcelle de terre cultivée et les droits fonciers qui y sont associés. Une rente annuelle fixe (*busuulu*) et une taxe (*envujjo*) sur le coton ou le café sont payés par les « détenteurs-occupants » aux propriétaires *mailo* afin qu'ils puissent conserver leurs droits fonciers. La loi protège les « détenteurs-occupants » des expulsions arbitraires effectuées par certains propriétaires *mailo* et seul un ordre de la Cour est à même de légaliser une expulsion⁷. En perdant la possibilité de taxer et d'expulser arbitrairement les « détenteurs-occupants », les propriétaires *mailo* ont subi une diminution des rentes qu'ils pouvaient tirer des parcelles cultivées, une situation à laquelle certains ont tenté de remédier par l'augmentation du prix de « l'achat » initial de la parcelle pour les nouveaux arrivants désireux d'obtenir des droits fonciers sur des terres *mailo* (Troutt E. S., 1994 :20). La volonté d'échapper à cette augmentation a conduit à la prolifération d'un marché des terres souterrain par les « détenteurs-occupants ». Ces « ventes » ou « locations » des droits fonciers attachés aux terres *mailo* ne sont pas encadrées par des textes de loi et peuvent être perçues comme les signes d'une appropriation du système *mailo* par les « détenteurs-occupants » et d'une adaptation aux contraintes de celui-ci. D'une manière générale, la mise en place du système *mailo* a engendré un marché des terres, qu'il soit formel ou informel. Des enquêtes menées en 1953 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 :79). Progressivement le royaume du Buganda devient une terre d'immigration et accueille des « détenteurs-occupants » originaires d'autres régions⁸.

Initialement conçu pour créer une classe de propriétaires terriens, le système *mailo* a connu des transformations entre le début du XXe siècle et la fin des années 1980. L'absence d'application sur le terrain du LRD d'Idi Amin a notamment permis au système *mailo* d'évoluer en dehors du droit étatique et de rester attaché à l'identité et au pouvoir du royaume du Buganda.

⁶ Il s'agit d'une tenure foncière appelée « native freehold ».

⁷ *The Busuulu and Envujjo Law*, 1er janvier 1928, article 11.

⁸ Par exemple, entre 1931 et 1948, la population au Buganda a augmenté de 49,6% ; cependant, seul 13,7% de cet accroissement est le fait des Baganda, le reste correspond aux « étrangers » venus s'installer dans la région voir Fortt J.M, 1954.

Réformer le système foncier en Ouganda : des visions multiples

En 1990, plusieurs acteurs prennent part à l'élaboration du chapitre foncier de la nouvelle Constitution dont principalement le gouvernement NRM, le royaume du Buganda, les commissionnaires et délégués des institutions constitutionnelles, des experts et chercheurs ougandais et internationaux. À travers la rédaction de doléances politiques, les citoyens ougandais participent également à la formulation de ce chapitre. Ces acteurs interagissent dans un contexte particulier, à savoir une restructuration de l'ordre politique et de l'économie du pays.

Ouverture au néo-libéralisme, redistribution clientéliste et transformation du régime politique en Ouganda

En 1987, face à l'échec d'une économie marxiste basée sur le contrôle étatique des circuits économiques et des accords de troc avec les pays non-alignés (De Torrente N., 1999), le nouveau gouvernement se tourne vers la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI). L'État doit laisser la place aux forces du marché et aux Plans d'Ajustement Structurels (PAS). Ce modèle économique suit les règles d'un programme technique devant être déconnecté du politique. Les idées phares sont 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, les distorsions induites par ces politiques, notamment dans le domaine agricole, étant citées par la Banque mondiale comme la cause première des crises économiques africaines depuis les indépendances (World Bank, 1981).

C'est dans ce contexte international néo-libéral que Museveni pose les bases d'un nouveau régime politique à tendance populiste (Chazan N., Lewis P., Mortimer R., Rothchild D., Stedman S. J., 1999 : 141). La place 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 masses sont les trois éléments clefs caractérisant cette nouvelle tendance (Carbone G., 2005). Le système administratif fonctionne désormais sur la base des Conseils de Résistance, des structures politiques nées dans le maquis vers 1982, durant la guerre de libération ougandaise (1980-1986). Ils sont les organes centraux du « Mouvement⁹ », 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 réunions publiques – les partis sont considérés par Museveni comme foyers du sectarisme, des sources de divisions, responsables des maux affligeants le pays. Un grand nombre d'opposants se retrouvent ainsi aspirés au sein d'une machine étatique unique, le « No Party System », où les personnalités dominantes prennent la place des regroupements politiques¹⁰. 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 bénéficiaires du nouveau système doivent toucher le plus grand nombre.

La question foncière n'est pas débattue publiquement dès la prise de pouvoir par Museveni et des intérêts plus importants dominent les premières années de gouvernance NRM. Dans un contexte de réhabilitation politique et économique, la première mesure phare du gouvernement est de récompenser les combattants de la guerre civile par une redistribution des ressources foncières non encadrée par le droit légal étatique. On constate pendant ces premières années la domination des intérêts du NRM qui entend gérer le foncier comme une ressource dont les mécanismes d'allocation

⁹ Il s'agit d'une abréviation employée pour désigner le régime politique du NRM.

¹⁰ Cependant, des divisions semblent avoir persisté puisque sur 32 membres seuls 4 originaires du Nord de l'Ouganda siégeaient au cabinet NRM, voir Prunier G. in Calas B. et Prunier G., 1994 :157.

visent à légitimer le pouvoir en place. Dans le district de Luweero en région centrale, bastion de la lutte NRM, une redistribution des terres favorisant les combattants ainsi que des accaparements d'hectares par des nouveaux membres du gouvernement¹¹ sont des méthodes de conquête politique. Les habitants de ce district ont été des acteurs clefs de la guerre civile et ils attendent des récompenses. Ces manœuvres sont le fait d'un groupe restreint aux commandes d'un État en pleine (re)construction, profitant d'une société civile balbutiante et des encadrements juridiques restreignant les activités des partis politiques mais elles peuvent se justifier en termes de politique sociale énoncée en huitième position dans le programme en dix points du NRM (Museveni K. Y., 1992 :281). Il s'agit de redistribuer de la terre aux anciens combattants du Buganda les plus démunis (Carbone G., 2005 :7).

La question foncière est discutée publiquement à la fin à la fin des années 1980 lors de l'élaboration du chapitre foncier de la Constitution ougandaise. Les acteurs prenant part au processus de formulation appartiennent au système politique et/ou à l'environnement sociétal ou international. 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 (Banégas R., 1995 :9). Les royaumes et institutions traditionnels, pourtant abolis en 1966 par Milton Obote, prennent également part à cette effervescence, le royaume du Buganda étant le plus actif. Des experts et chercheurs alimentent les débats sur la question. Enfin, les acteurs appartenant au système politique sont nombreux. Les figures politiques dominantes et les acteurs étatiques et administratifs se côtoient au cœur du « No Party System ». 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 :188). Si l'opposition existe à travers des individus non cooptés par le NRM, ces derniers font toutefois partie d'un régime imposé par le haut tout comme le sont les défenseurs d'institutions traditionnelles abolies. Les fractures régionales perdurent au sein du « Movement ».

Le discours dominant : l'enregistrement des droits fonciers pour une transformation de la société ougandaise

En 1989, une pluralité d'acteurs se bat pour imposer leur vision du foncier. Il existe à cette époque un discours dominant de politique publique foncière porté par les institutions de Bretton Woods. Il est tourné vers l'enregistrement des terres et la délivrance de titres de propriété. Ce discours s'inspire de la théorie économique orthodoxe selon laquelle les droits de propriété formels et reconnus par l'État via la délivrance d'un titre encouragent l'investissement et fournissent les moyens de cet investissement. Les droits de propriété privée sécuriseraient la tenure foncière, pourraient servir de garantie pour les organisations financières délivrant des prêts et faciliteraient le jeu des marchés fonciers à l'achat-vente et locatif (Colin J-P., Le Meur P-Y., Léonard E., 2009 : 9). Dès lors, les détenteurs de droits fonciers « sûrs » seraient incités à moderniser leur exploitation et à améliorer leurs performances (Furubotn E. G., and Pejovich S. P., 1972). Le titre de propriété est perçu comme la réponse à la question de la sécurisation des droits fonciers mais également comme le déterminant principal de la productivité permettant de passer de l'agriculture de subsistance à l'agriculture commerciale (Colin J-P., Le Meur P-Y., Léonard E., 2009 : 10). Dans cette perspective, les régimes fonciers coutumiers sont perçus comme un frein au développement de la productivité puisque, non formalisés par le droit positif étatique, ils n'assureraient pas une sécurité suffisante pour encourager les investissements et seraient réfractaires à la marchandisation des droits fonciers (Falloux F., 1987).

En Ouganda, nous retrouvons ce discours dans la première étude conduite en 1989 sous le régime de Museveni sur le développement agricole et les tenures foncières. Financée par la Banque mondiale et

¹¹ Ces accaparements se sont déroulés dans différentes régions de l'Ouganda. Pour une évaluation de l'attribution de baux et d'immatriculations dans le district d'Apac au nord de l'Ouganda voir Nsabagasani X., 1997 : 37.

l'agence américaine pour le développement international (USAID), 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 des régimes de propriété si le décret devait être aboli (Land Tenure and Agriculture Development in Uganda, juin 1989 :14-15). Malgré l'incapacité de l'étude à prouver la supériorité des investissements agricoles sur les terres enregistrées face aux régimes fonciers coutumiers, les principales conclusions insistent sur la nécessité de basculer dans un système foncier uniforme régi par le *freehold*. Le système *mailo* ne doit pas être restauré pour que les « détenteurs-occupants » puissent accéder à la propriété privée. 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.

Nous retrouvons également ce discours dominant dans les études du *Land Tenure Center* (LTC) de l'Université du Wisconsin, un laboratoire américain spécialisé sur les politiques foncières et financé par l'USAID. Dès le début des années 1980, le gouvernement ougandais travaille conjointement avec ce centre de recherche. Dans le cadre du processus de construction d'une nouvelle politique publique foncière en Ouganda, plus d'une quinzaine d'études sont réalisées entre 1989 et 1998¹² en collaboration avec l'institut de recherche en sciences sociales de l'université de Makerere (MISR). Ces études se penchent sur différents sujets à savoir les systèmes fonciers coutumiers, l'impact des projets pilotes de titrisation (Okec S. in Oblo-Ochola J., 1969) recommandés entre 1950 et 1960 par la *East African Commission* mais également sur les dynamiques de genre en lien avec l'accès à la propriété foncière. Si le LTC doit rester fidèle à une neutralité axiologique, il est pourtant possible de déceler dans ses travaux un biais « propriétaire » qui encourage un détachement progressif à l'égard des régimes fonciers coutumiers pour une implantation des régimes de propriété privés.

Pas de royaume sans *mailo*

Le royaume du Buganda, et plus particulièrement Mengo¹³, développe une vision du foncier en accord avec ces croyances et intérêts de l'époque dans un environnement socio-politique particulier. Lors du coup d'État orchestré par Milton Obote en 1966, le premier président de l'Ouganda indépendant et roi du Buganda Mutebi II part en exil lorsqu'une partie importante de ses biens - majoritairement des terres et des biens immobiliers - sont confisqués. Condamnés au silence, les Baganda ont pourtant largement participé à la reconquête de leur pays pendant la guerre de résistance opposant les troupes de Museveni au gouvernement d'Obote II. Ils ont coopéré avec le mouvement de libération de Museveni, notamment par la délivrance de vivres et le partage d'informations (Naluwero R. and Bakayana I., 2007 : 19), certains membres de la famille royale ont occupé d'importants postes au sein des détachements armés (Oloka-Onyango J., 1997 : 176) et à la fin de la guerre, le prince Mutebi a effectué un voyage dans les zones libérées au Buganda afin de motiver les combattants (Johannessen C., 2006 : 7). Cette participation active à la guerre de résistance a constitué le fer de lance des revendications Baganda. 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 édictées dans le Programme en Dix Points (Perrot S., 2003 : 233), un programme conçu dans le maquis faisant de la démocratie et de la restauration de la sécurité des axes prioritaires.

La vision foncière du royaume se dévoile dans la proposition constitutionnelle rédigée par Mengo, un document clef issu d'un compromis entre deux groupes distincts (The Buganda Constitutional Proposals, 1991). Le premier est formé du comité suprême du *Kabaka*, une résurgence timide du parlement ganda (*Lukiiko*), composé de Baganda éduqués favorisant la diplomatie au détriment de la violence. Défenseur d'un fédéralisme adapté, ce groupe aux idées modérées fait face à l'extrémisme

¹² <http://nelson.wisc.edu/ltc/publications.php>.

¹³ Mengo désigne la colline sur laquelle se situait le palais du *Kabaka* (Mengo hill) à l'arrivée des colons. Actuellement, elle abrite le siège administratif du royaume. En utilisant le terme Mengo nous faisons donc directement référence aux dirigeants Baganda du royaume.

de royalistes se présentant comme les fils et filles du *Kabaka* "Abazzukulu ba buganda". Ce deuxième groupe perçoit le comité 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 en 1966. Plus extrémistes que le premier groupe, les "Abazzukulu ba buganda" pétitionnent en faveur du régime fédéral décrit dans la Constitution de 1962¹⁴. 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 (deep normative core) 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 au système *mailo* afin de protéger « détenteurs-occupants » et propriétaires *mailo*. Mengo souhaite la mise en place d'un système fédéral afin d'obtenir certains pouvoirs fiscaux, la perception d'un certain pourcentage des dépenses du budget national (Englebert P., 2001) mais également la gestion des terres se situant dans le royaume. En effet, la Constitution de 1962 permettait la restauration du système *mailo* - une tenure appréciée puisqu'elle confère à certains un titre et des droits fonciers à perpétuité (*freehold*) - et le retour d'une administration foncière directement pilotée par le *Buganda Land Board*. Cette administration serait en charge de la gestion des biens fonciers du *Kabaka* comprenant les anciennes terres de la Couronne britannique au Buganda (Mayiga C. P., 2009 :60). Ainsi, en réclamant la restauration du système *mailo*, Mengo se positionne en faveur des régimes de propriété privée. Cependant, seuls les propriétaires *mailo* ont un titre de propriété quand les « détenteurs-occupants », une population toujours majoritaire dans le royaume, possèdent seulement des droits d'occupation et d'usage protégés par le paiement du *Busuulu et Envujo* mis en place par la loi de 1928. L'aristocratie foncière Baganda, liée à Mengo, avec le *Kabaka* à sa tête, souhaite notamment la restauration du système *mailo* en raison des rentes qui en découlent. Au Buganda, les revenus issus de la terre contribuent au financement du royaume¹⁵ et cette autonomie aurait permis une intensification des projections identitaires sur la terre et la construction d'un véritable empire foncier au cœur même du Buganda avec le *Kabaka* 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 question du système *mailo*.

Cette vision du foncier est donc essentiellement centrée sur le royaume du Buganda. Si la proposition constitutionnelle évoque la possibilité pour les autres régions d'obtenir un statut fédéral et 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 la question des modalités de reconnaissance et de gestion des autres régimes fonciers (plus particulièrement les régimes fonciers coutumiers) n'est pas abordée.

Des baux pour un système « égalitaire »

Au sein du gouvernement NRM, un groupe d'acteurs composé du président Museveni, des ministres d'État et des membres de l'administration ougandaise défendent une autre vision du foncier tourné vers les régimes de propriété privée et la titrisation des terres, qu'elle prenne la forme de baux ou de titres fonciers privés. L'État à travers un organe central, la Commission foncière ougandaise (ULC), contrôlerait leur délivrance. Il s'agit bien d'une croyance fondamentale ou « deep (normative) core » proche des idées développées par les institutions de Bretton Woods, une croyance en la propriété privée rendue accessible à travers la machine étatique.

Le *chief registrar of titles* de l'époque, ainsi que le secrétaire permanent du ministère des terres, présentent en 1991 leur position à travers des doléances envoyées directement à la Commission Odoki en charge de récolter les opinions des citoyens ougandais dans le cadre de la future

¹⁴ En 1962, le royaume du Buganda obtient un statut fédéral à part entière quand les royaumes de l'ouest obtiennent un statut semi-fédéral.

¹⁵ 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.

Constitution. 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 et du marché des terres, d'une transformation des « détenteurs-occupants » en propriétaires terriens et de la gestion et du contrôle des terres par le gouvernement au nom des citoyens via l'ULC, dont les membres sont directement nommés par le président (Bakashabaruhanga P., 1991). Nous repérons ici une volonté d'établir un système de titres fonciers tout en contrôlant l'allocation des terres (Bakashabaruhanga P., 1991). Ces deux fonctionnaires soulignent également les avantages qu'une uniformisation de la tenure foncière pourrait apporter en termes d'unité et d'égalité. En effet, un des discours de justification de la titrisation des terres (les « near (policy) core »), est l'utilisation d'une rhétorique « égalitaristes » tournés vers la nationalisation et l'homogénéisation en opposition aux régimes de faveur responsables des maux dont a souffert l'Ouganda pendant longtemps.

Toutefois, si l'idée de la propriété privée foncière comme système unique en Ouganda se retrouve dans les deux papiers, une analyse « entre les lignes » fait émerger une préférence claire pour les baux locatifs. Les deux premières moutures de la loi foncière sont produites en 1990 et 1993 (*Tenure and Control of Land Bill*). Elles prônent l'uniformisation progressive du système foncier via le *freehold* - tous les baux locatifs en milieu rural doivent être transformés en *freehold* ainsi que les droits fonciers des anciens « détenteurs-occupants » sous le système *mailo* - et la protection des droits fonciers coutumiers. Cependant, seuls des baux peuvent être délivrés sur les terres situées en milieu urbain (vingt-huit centres urbains sont repérés) afin de contrôler et favoriser leur développement. Il s'agit donc de mettre en place un système de baux équitable au sein duquel le gouvernement conserve un intérêt résiduel¹⁶. Cette conception anglo-saxonne de l'intérêt résiduel permet notamment à l'État de conserver le « radical title » pour demeurer symboliquement le propriétaire ultime de toutes les terres¹⁷. Dans la doctrine de la *common law* britannique il n'existe pas de propriété « absolue » puisque l'État conserve un intérêt résiduel dans la propriété foncière (Testart A., 2003). Cet intérêt résiduel lui donne notamment la légitimité de déléguer des tâches à son administration foncière décentralisée. La clause numéro un de cette ébauche de loi décrit cette volonté de contrôle: « Cette clause doit permettre l'établissement d'une administration foncière efficace grâce au statut public des terres administrées par la ULC 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 »¹⁸. Enfin, concernant l'administration foncière décentralisée, des comités présents dans chaque sous-comté doivent réguler les transactions foncières dans les milieux ruraux et aider à l'identification des droits fonciers des individus. Dans certaines zones identifiées par le ministère des terres, un processus de démarcation systématique doit être entrepris par ces comités afin de préparer la délivrance de titres de propriété. Cette délivrance reste toutefois l'apanage de l'ULC. L'État doit contrôler la gestion de la terre afin d'orienter son développement, et ce plus particulièrement en milieu urbain. Comme l'atteste une lettre du président adressée au Premier ministre quelques jours après le vote de la Constitution « afin de moderniser un pays il faut de la terre, beaucoup de terres situées près des principaux axes de communication » (Museveni Y. K., octobre 1995) c'est-à-dire en milieu urbain. Il s'agit bien d'imposer l'État souverain comme premier gestionnaire de la ressource foncière. Au-delà de la question du développement, il s'agit pour le gouvernement NRM de reconstruire un ordre politique en consolidant les structures de la machine étatique par le droit exclusif d'exercer l'autorité foncière au nom des citoyens.

Cette vision du foncier laisse transparaître également une autre croyance fondamentale (deep normative policy) attachée à la première : la volonté d'en finir avec le système *mailo* perçue par le président comme un système élitiste favorable aux propriétaires *mailo*. En effet, la stratégie « égalitariste » et « nationaliste » utilisée par le gouvernement NRM ne peut s'accommoder d'un système *mailo* encourageant notamment les inégalités en termes d'accès au titre foncier, les projections foncières identitaires et l'exclusivisme ethnique. En 1994, un article de presse daté du 12 juillet relate les propos du président affirmant que les paysans Baganda ont trop souffert entre les

¹⁶ Entretien à Kampala avec Benjamin Odoki, président de la Cour suprême, le 26 septembre 2012.

¹⁷ Entretien à Kampala avec Jeremy Kalule, président de l'ULC en 1991, le 14 septembre 2012.

¹⁸ « 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).

maines de leur élite et qu'il s'obstinerait à éliminer le système *mailo* afin que les « détenteurs-occupants » puissent retrouver leur terre (Daily Monitor, 12 juillet 1994). Museveni voit dans le système *mailo* une division de classes au détriment des « détenteurs-occupants », une vision qui se rapproche de celle de M. Mamdani. Ce dernier perçoit une division de la société ougandaise en classes dont l'une d'elles, la bourgeoisie composée de propriétaires *mailo*, accapare les moyens de production et trouve ses racines dans le découpage foncier opéré par les Britanniques (Mamdani M., 1976). Enfin, le système *mailo* serait le reflet d'une domination ganda que le président Museveni ne souhaite pas voir réapparaître, un moteur de projections identitaires qui empêcheraient l'établissement de l'État unitaire. À cette époque, les politiques socialistes tanzaniennes, mais également éthiopiennes ou mozambicaines, influencent les premières années de gouvernance du président. Cette posture populo-nationaliste où le paysan doit être protégé du propriétaire explique son refus de restaurer le système *mailo* et cette volonté d'uniformiser le système foncier. La protection du paysan passe désormais par son émancipation et la délivrance d'un titre de propriété (Museveni Y. K., 1995 :21).

Les doléances politiques : un reflet des préférences ougandaises

Au début des années 1990, les doléances politiques envoyées par les Comités de Résistance font émerger de nouvelles visions du foncier. Malgré la nature élitiste des doléances (Furley O. and Katalikawe J., 1997 :252) - ce sont les représentants politiques des Comités de Résistance qui les ont rédigées - et la complexité de leur étude - nous ne pouvons pas nous contenter de les analyser comme "un miroir de la réalité qu'ils décrivent ou déplorent" (Banégas R. in Martin D-C., 1998 :235). Ces doléances peuvent être comprises comme les reflets, plus ou moins clairs, des opinions d'une société civile à peine en voie de formation. Mais elles attestent aussi 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 RC des 38 districts et 2553 par des citoyens ougandais (The Report of The Uganda Constitutional Commission, 1992, p36) afin qu'ils puissent donner leur opinion sur les 29 enjeux constitutionnels identifiés, dont le foncier fait partie. Une partie de ces doléances sont aujourd'hui conservées par la Commission Électorale à Kampala. Afin d'obtenir des tendances, nous avons étudié 70% des soumissions provenant des RC2 et 100% des soumissions provenant des RC3 rédigés entre les mois d'avril et octobre 1991 et ce pour chacun des 38 districts¹⁹. L'analyse des questions relatives à la forme du gouvernement, la 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 XXe 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, une division du pays toujours d'actualité et utilisée dans les discours. Premièrement, l'étude des doléances rédigées en 1991 met en évidence une certaine ignorance de la population face aux régulations foncières mises en place par le LRD et ce même en milieu urbain: « Le concept de propriétaire de la terre devrait être protégé par la loi. Nous ne connaissons pas les dispositions du décret sur la réforme foncière, ni les tenures foncières en Ouganda »²⁰. Des croyances fondamentales ressortent également comme l'impossibilité de laisser la gestion du foncier aux mains d'un régime politique. L'État n'est pas légitimé en tant qu'ultime propriétaire des terres et les citoyens ougandais se décrivent comme les gardiens naturels

¹⁹ Trois raisons expliquent le choix des doléances étudiées. Premièrement, les doléances des RC4 et RC5 n'ont pas été 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 rédigés 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.

²⁰ « The concept of land ownership should be protected under the law. 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.

des ressources foncières²¹. Pourtant, selon la Commission Odoki, ces croyances ne sont pas explicites 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, 1992 :682). Par ailleurs, une préférence se dessine en faveur des régimes fonciers coutumiers contre la propriété privée ou les baux emphytéotiques, une réalité ignorée dans le rapport Odoki.

Seul le royaume du Buganda est en faveur de la restauration du système *mailo*, un positionnement attendu puisque la terre n'a jamais cessé d'être une source de pouvoir et de revenu en région centrale. Les propriétaires *mailo* souhaitent la restauration du système *mailo* - il leur confère du pouvoir, une sécurité foncière absolue dans la durée, ainsi qu'une rente - au côté de « détenteurs-occupants » qui depuis 90 ans s'approprient et se réapproprient ce système foncier. Concernant les autorités traditionnelles, seules les doléances provenant de la région centrale se positionnent en faveur de leur restauration, les régions de l'est, de l'ouest et du nord de l'Ouganda s'expriment majoritairement contre. Enfin, si en 1991 les Ougandais semblent favorables à l'uniformisation de la tenure foncière, 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, 1992 :682) mais principalement pour des raisons d'égalité. En effet, la question de l'uniformisation du système foncier a été entendue par les citoyens Ougandais comme une procédure d'égalisation, de redistribution, afin que tous les Ougandais puissent avoir accès à la 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 »²²; "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"²³; « La réforme foncière devrait avoir un système foncier uniforme. Un système unifié peut apporter l'égalité entre les individus »²⁴.

Au début des années 1990, l'avenir du foncier est donc pluriel et les préférences semblent être davantage régionales que nationales : on élabore une vision en fonction de ce qui est familier tout en éloignant l'État des questions relatives à la gestion du foncier.

L'échec de la vision NRM ou la co-construction du chapitre « foncier »

Les différentes visions foncières sont mobilisées lors de la formulation de la première mouture du chapitre foncier mais également lors des discussions sur les bancs de l'assemblée constitutionnelle. La fracture nord/sud est et la spécificité du positionnement ganda sont notamment les deux dynamiques permettant un fléchissement de la vision gouvernementale.

L'alliance du gouvernement avec les propriétaires *mailo*

Ce sont ces visions plurielles qui au début des années 1990 se confrontent et s'expriment à travers la Commission Constitutionnelle Odoki et l'Assemblée Constituante (CA). En décembre 1992, la Commission Odoki formule une première version du chapitre « Terre et Environnement » sur laquelle

²¹ Nous retrouvons cette préférence dans de nombreuses doléances.

²² « 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.

²³ « 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.

²⁴ « 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.

la CA doit travailler. Cette mouture reste globalement fidèle aux idées développées par le gouvernement NRM. La Commission foncière ougandaise (ULC), dont les membres sont nommés directement par le président, est toujours l'organe central de l'administration puisqu'elle alloue les « terres libres », régule l'utilisation des ressources foncières et conseille le gouvernement sur toutes les questions relatives à leur gestion. Une administration foncière décentralisée par district existe, toutefois ses activités sont coordonnées par l'ULC. Les ressources foncières appartiennent symboliquement aux citoyens mais leur utilisation dépend de l'ULC. Toutefois, ce texte ne détaille pas les modes d'accès à la terre reconnus et protégés par l'État: « Toutes les tenures foncières existant avant la mise en place de la Constitution doivent continuer d'exister » (The Draft Constitution of the Republic of Uganda, 1993 :114). Cet article est peu précis et ne mentionne aucunement les différents régimes fonciers appelés à être reconnus et protégés par l'État ougandais qui, en 1993, continue de gérer les ressources foncières via le décret d'Idi Amin qui n'autorise que la délivrance de baux. La restauration du système *mailo* et la reconnaissance juridique des droits fonciers coutumiers ne sont donc pas acquises. Par ailleurs, l'idée d'une uniformisation des régimes de propriété n'est plus explicitement formulée et le caractère obligatoire de la délivrance de baux en milieu urbain disparaît. Ainsi, les questions relatives à l'uniformisation du système foncier, à la reconnaissance du système *mailo* et des régimes coutumiers, mais également à la réglementation des rapports entre « détenteurs-occupants » et propriétaires *mailo* restent entières.

Ce silence atteste des rapports de force. Il s'agit premièrement d'un recul des idées véhiculées par le gouvernement face aux revendications du Buganda. Au début des années 90, le rapport même de la Commission Odoki, les études entreprises par le centre de recherche en sciences sociales de Makerere (MISR) et les travaux de recherches financés par la Banque mondiale en 1989 (Land Tenure and Agriculture Development in Uganda, juin 1989) insistent tous sur la valeur résiduelle des droits fonciers des propriétaires *mailo*²⁵ en raison notamment des bouleversements survenus en région centrale depuis la mise en place du système *mailo*. La reconnaissance officielle des droits fonciers des « détenteurs-occupants », devenus héréditaires depuis 1928, aurait largement entériné la situation des propriétaires qui ne posséderaient au début des années 90 que le prestige d'être, sur papier, un propriétaire (Land Tenure and Agriculture Development in Uganda, juin 1989 :104), l'idée maîtresse étant de transformer l'usufruit et les droits d'occupation des « détenteurs-occupants » en *freehold* et de mettre en place un système de compensations pour les propriétaires terriens reconnus afin de dédommager une perte de droits²⁶.

Or, en ce début d'année 1993, le premier brouillon de la Constitution ne reflète plus ces idées. Cette porte ouverte à la restauration du *mailo* est le fruit des premiers compromis entre le gouvernement et le Buganda qui, malgré son abolition en 1966, exerce de fortes pressions au sein de l'arène politique et représente 18% de la population en 1991 (The Report of The Uganda Constitutional Commission, 1992 :74). Lors d'intenses négociations entamées en 1992 par le professeur Appolo Nsibambi, puissant propriétaire *mailo* et membre du gouvernement officieux du Buganda, le NRM accepte de restituer en l'état une partie des biens du royaume confisqués par Obote en 1966, dont notamment les 350 *square miles* 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 personnels. Ces terres sont désormais administrées au nom du *Kabaka* pour le Buganda et constituent la plus importante source de revenu du royaume. Cette restitution peut être perçue comme un premier pas vers la reconnaissance du système *mailo*, mais, plus important, ce geste consolide une alliance progressivement construite à la prise du pouvoir par Museveni (Okuku A. J., 2006 :22) entre le gouvernement central et les propriétaires *mailo* du Buganda. À l'époque, obtenir le soutien du royaume à la mise en place d'un nouveau régime « de gauche » signifiait, entre autre, convaincre les sommets de la hiérarchie ganda dont la majorité était formée de propriétaires *mailo* conservateurs. En juillet 1993 cette alliance des élites s'intensifie et la question de la restauration des autorités traditionnelles est tranchée favorablement par le parlement ougandais – bien

²⁵ Il s'agit bien de l'intérêt que conserve le propriétaire *mailo* sur sa terre puisqu'il en possède le titre de propriété.

²⁶ Il est toutefois intéressant de noter qu'en 1993 l'État ougandais annonce qu'il ne participera pas au financement des éventuelles compensations prétextant que cette problématique n'est pas un sujet d'État.

qu'originellement ce débat relève de l'Assemblée Constituante – une preuve supplémentaire du nécessaire soutien des Baganda à l'affirmation du pouvoir NRM.

En tant que membre du comité chargé de rédiger la première version de la Constitution, le professeur Ssempewa mentionne les compromis nécessaires à l'égard des Baganda, mais également auprès de certains commissaires originaires du nord opposés à l'uniformisation du système foncier²⁷. S'ils ne sont pas présentés comme tels au sein du NRM, les membres du gouvernement originaires du nord et de l'est sont, pour certains, des individus non cooptés par le gouvernement dont les idées diffèrent de celles du parti au pouvoir. En effet, le fossé nord/sud est notamment politique et les régions du nord et de l'est de l'Ouganda représentent dans les imaginaires collectifs les territoires de l'opposition. Cependant, ils n'agissent pas au cœur d'un groupe politique constitué mais en tant qu'individus représentant une communauté. Ainsi, s'ils ne peuvent former de véritable alliance institutionnalisée, en raison notamment d'un manque crucial de coordination, ces personnalités du Nord et de l'Est représentent des cadres d'opposition vecteurs de compromis et a fortiori, de changement.

La Commission électorale : le temps des compromis

Le travail de la Commission Odoki s'achève en décembre 1992 et 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. Deux cent quatorze membres représentant les 38 districts sont élus au suffrage universel, une élection sans couleur politique sous le signe du "Movement" et ce malgré un discours victorieux du président Museveni déclarant aux lendemains des élections le triomphe du NRM remportant entre cent-vingt et cent-quarante sièges (Banégas R., 1995 :11). La composition de la CA reflète les clivages régionaux identifiés auparavant, le soutien aux partisans du "Movement" s'exprimant 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, un vote révélateur de tensions socio-historiques et de la permanence du clivage nord/sud.

Dès les premiers débats en mars 1994, les trois sujets les plus sensibles au sein de la CA sont la forme du gouvernement – État fédéral versus État unitaire –, l'instauration du multipartisme contre la continuation du « No Party System », et enfin la réforme du système foncier, c'est-à-dire son uniformisation à la faveur du *freehold* contre un système foncier à régime pluriel. Nous repérons deux dynamiques lors des débats dont les contours suivent les clivages régionaux évoqués précédemment. La première prend forme dans le cadre du comité en charge de formuler le chapitre « Terre et Environnement » et la deuxième est l'œuvre d'une alliance entre les figures de l'opposition et le royaume du Buganda. Dans les deux cas, les acteurs utilisent les conceptions foncières des populations comme ressources idéelles afin de faire triompher leur préférence.

Les clivages régionaux

De juin à août 1994, les discussions au sein de l'Assemblée Constituante sont d'ordre général et permettent à chaque délégué d'intervenir librement sur les 29 enjeux constitutionnels. Au sein de l'Assemblée, tous les délégués sont rassemblés sous la bannière NRM et les étiquettes politiques sont officiellement absentes. Cependant, la formulation de la Constitution est un événement qui accélère la cristallisation des identités politiques. Les délégués baganda sont désormais organisés en groupe d'intérêt, une association qui n'empêche pas la diversité des opinions, et les délégués du Nord et de l'Est forment officieusement un front contre les idées orientées vers la privatisation des terres et leur commercialisation²⁸. Il s'agit d'une tendance conjoncturelle entre des acteurs qui ont des préférences convergentes.

²⁷ Entretien à Kampala avec le professeur Ssempewa, ancien commissionnaire pour la Commission Odoki, le 11 septembre 2012.

²⁸ Cette analyse est le fruit d'entretiens avec des délégués ayant participé à la formulation du chapitre foncier.

Les premiers débats au sein de la CA éclaircissent un point clef: l'uniformisation du système sera un processus long et la reconnaissance juridique des régimes fonciers coutumiers est dès lors nécessaire (General Debate on the Draft Constitution, the Constituent Assembly, juin 1994 :268-270). Deuxièmement, les délégués évoquent de nombreuses idées concernant la gestion du système *mailo*. Si les Baganda souhaitent tous une restauration du système *mailo*, les avis divergent concernant la sécurisation des droits fonciers des « détenteurs-occupants » et divers instruments d'action publique sont envisagés. Certains délégués sont en faveur d'une perpétuation des liens « détenteurs-occupants »/propriétaires *mailo*, le « détenteur-occupant » étant protégé et assurant ses droits en payant un loyer à son propriétaire (General Debate on the Draft Constitution, the Constituent Assembly, juin 1994 :432), quand d'autres envisagent des certificats d'occupation attestant des droits fonciers des « détenteurs-occupants » ou le dédommagement par l'État des propriétaires *mailo* en cas de perte absolue de leur droit après négociation avec les « détenteurs-occupants » (General Debate on the Draft Constitution, the Constituent Assembly, juin 1994 :391). Un comité s'attaque à la question foncière en novembre 1994 et ce jusqu'au début du mois de mars 1995. Il est composé d'environ 52 délégués élus dont 15 sont issus du Buganda, 10 proviennent de l'ouest du pays et 27 des régions de l'est et du nord. Ce sont pendant ces discussions, et celles qui ont suivi en mai 1995 dans un cadre plus général, que les ressources idéelles sont mobilisées. Le débat foncier tourne principalement autour du rôle assigné à la commission foncière (ULC) – peut-elle être, au nom de l'État, « régulatrice » mais également « détentrice » de la terre en Ouganda au nom du peuple ougandais dans le cadre d'un intérêt résiduel ?, autour des modalités de reconnaissance des régimes fonciers coutumiers et de la reconnaissance du système *mailo* et de la gestion des relations entre propriétaires *mailo* et « détenteurs-occupants ».

Si les délégués du Nord et de l'Est ne forment pas un groupe d'acteurs unis, l'analyse des débats de la CA met en avant une certaine cohésion de leur part. Parfois nouveaux en politique, ces délégués ont compris l'importance de leur rôle représentatif en vue des prochaines élections parlementaires de 1996 (Banégas R., 1995) et ont soutenu majoritairement une vision foncière pré-coloniale selon laquelle la terre appartient aux sociétés villageoises ou aux clans, au détriment d'une vision d'État qui contredirait la culture africaine (Proceedings of The Constituent Assembly, Official Report, mai 1995 :4103). Ces délégués refusent en bloc l'idée d'un marché foncier et d'une uniformisation des terres par les régimes de propriété privée. Si la terre peut être enregistrée, cette action doit rester à la discrétion du propriétaire et il n'est pas concevable que l'on puisse vendre une parcelle de terre comme n'importe quel autre bien. En effet, les règles coutumières foncières établissent une sécurité foncière collective établie par les ancêtres au bénéfice des vivants et des générations à venir. L'établissement d'un marché foncier tend à privilégier l'accumulation et la mobilisation individuelle du capital, des initiatives personnelles et potentiellement individualistes allant contre les dynamiques collectives fondant la sécurité foncière dans la plupart des régions en Ouganda. Par extension, la propriété privée parviendrait également à transformer radicalement les organisations sociétales tournées vers la communauté en des sociétés d'individus liés par des contrats. L'idée d'introduire des certificats fonciers coutumiers comme instruments d'action publique découle des oppositions entre la vision de ces délégués du Nord et de l'Est et celle défendue par le gouvernement NRM²⁹. En effet, la Commission Odoki et la première mouture du chapitre foncier n'évoquent pas la possibilité d'obtenir un certificat puisque les régimes fonciers coutumiers n'étaient pas censés être reconnus par l'État. Cet instrument n'est pas discuté en détail par la CA mais il est évoqué brièvement comme un document légal attestant des droits fonciers coutumiers d'un ayant-droit et pouvant être transformé en titre de propriété (Minutes of the Proceedings of the Constituent Assembly, 1995 :148). Ces certificats peuvent être analysés comme la troisième strate du système de croyance, des instruments d'action publique entendus comme une manifestation objectivée des cadres cognitifs de nos acteurs puisqu'ils permettent au gouvernement NRM de poursuivre l'idée d'une uniformisation progressive du système foncier via les régimes de propriété privée.

²⁹ Entretien à Kampala avec John Okello Okello, ancien président du comité technique foncier en 1993, le 3 octobre 2012.

Une alliance contre nature

Du côté des Baganda, la reconnaissance de la tenure *mailo* est acquise lors des débats tenus pendant la CA. Cependant, les questions relatives aux relations entre « détenteurs-occupants » et propriétaires *mailo* ne sont pas tranchées. Ce sont des vides juridiques qu'une future loi foncière votée par le Parlement doit combler dans une période de deux ans. Durant la CA, le royaume se retrouve aspiré dans le cadre d'alliances plus larges où le facteur foncier reste important, des coalitions qui, tout en évoluant, marqueront la scène politique de la fin des années 90 lors du vote de la nouvelle législation foncière. Nous devons garder à l'esprit que les délégués baganda ne forment pas un bloc uni pendant la CA. Malgré tout, les revendications fédérales sont en ce début des années 90 le cheval de bataille des principaux représentants du royaume dont le *Kabaka* fait partie (Mayiga C. P., 2009 :61), une lutte que les membres de l'ancien parti de Milton Obote, l'UPC, décident de soutenir malgré leur préférence connue pour un État unitaire, en échange d'un soutien ouvert du Buganda au multipartisme. Obtenir les grâces du Buganda est un calcul politique judicieux afin de faire basculer les rapports de force au sein de la CA. À cette époque, les deux principaux partis de l'opposition, à savoir l'UPC et le DP³⁰, soutiennent tout deux un système multipartiste contre le « Mouvement » imposé par le NRM. Malgré le souvenir douloureux de l'abolition des royaumes trente ans auparavant par ce même parti, Mengo décide d'accepter une coalition. Cette décision peut également être interprétée comme une réponse au remaniement gouvernemental opéré par le président en novembre 1994, une nouvelle composition exprimant à la fois « un resserrement du noyau dur du NRM, la recherche de nouvelles terres d'influence en vue des prochaines élections et la détermination du pouvoir à traiter la question fédérale » (Banégas R., 1995 : 15). Tous les partis politiques, y compris le NRM, tentent de capturer politiquement le Buganda car les Baganda sont nombreux et leur position est centrale dans le pays. En soutenant ouvertement le fédéralisme, l'UPC soutient en parallèle la conception foncière du royaume puisque les revendications fédérales exprimées par Mengo ne peuvent être découplées de la gestion de la terre au Buganda. Cette stratégie est d'ailleurs celle du DP lors des élections présidentielles de 1996 (Muhumuza W., 1997 : 171). Cependant, les positions plurielles des Baganda ont joué en leur défaveur. En 1995, ils perdent la bataille du fédéralisme et l'opposition celle du multipartisme. Cette défaite entraîne une autre: la perte du contrôle et de la gestion des « terres libres » au Buganda par le royaume nouvellement restauré.

La version définitive de la Constitution est achevée en septembre 1995. À cette date, la position du gouvernement n'a pas triomphé. La formulation du chapitre foncier est le fruit de compromis attestant 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 les acteurs. Premièrement, la terre appartient aux citoyens ougandais et cette appartenance doit se faire dans le cadre des régimes fonciers reconnus par la Constitution, l'intérêt résiduel pour lequel se battait le NRM a disparu. La gestion des terres non occupées demeure entre les mains de l'État et non entre celles du royaume du Buganda. Cependant, ces terres sont désormais allouées par un organe indépendant de l'ULC que l'on retrouve dans chaque district, le *District Land Board*. Les régimes fonciers coutumiers sont juridiquement reconnus et protégés par la Constitution au côté des autres régimes de propriété, une petite révolution face aux Constitutions précédentes.

Si le Buganda a perdu la bataille du fédéralisme, il parvient malgré tout à imposer la reconnaissance du système *mailo* et à repousser l'épineuse question des droits d'accès à la terre entre les « détenteurs-occupants » et les propriétaires *mailo*³¹. C'est désormais le parlement qui, dans une période de deux ans, doit résoudre les problèmes inhérents au système *mailo*. L'échec de la bataille fédérale marque également un tournant dans les relations entre Mengo, le NRM et les partis de l'opposition. En acceptant la restauration du royaume et la restitution d'une partie des biens

³⁰ Le DP ne forme pas d'alliance officielle avec Mengo cependant il affirme une position pro-fédérale lors de discours prononcé à la CA. Cf, Mayiga C. P., King on the Throne. The Story of the Restoration of the Kingdom of Buganda, Prime Time Communications, Kampala, 2009.

³¹ Rappelons que l'enjeu principal concerne la transformation des « détenteurs-occupants » en propriétaires *mailo* comme avancée dans la *Tenure and Land Control Bill* de 1990.

confisqués, le parti au pouvoir espérait mettre un terme aux revendications des Baganda et capturer enfin cette région essentielle à toute domination politique en Ouganda. Or, l'alliance contre nature entre fédéralistes partisans d'un Buganda indépendant et multipartistes, annonce les coalitions de demain. Si la mouvance fédérale n'a pas fonctionné, ses partisans ont trouvé dans la question du *mailo* un nouveau cheval de bataille (Prunier G. in Perrot C-H., Fauvelle-Aymar F-X., 2003 : 358) unificateur, que ce soit au cœur des cercles fermés de Mengo ou au sein de la population baganda. Si les vues sont multiples quant à la gestion des relations entre « détenteurs-occupants » et propriétaires *mailo*, une certitude semble unir les Baganda: le système *mailo* est constitutif de la culture ganda et tout texte de loi cherchant à le réguler sera confronté à des oppositions. Dès la reprise du processus de formulation de la législation foncière en 1996, les partis de l'opposition tenteront une nouvelle fois de capturer politiquement le Buganda en soutenant sa conception du foncier (Gay L, 2011), une bipolarisation du champ politique annonçant la fin du "Movement".

Sans surprise, cette co-construction ne satisfait pas pleinement le gouvernement NRM. En octobre 1995, un courrier adressé au Premier ministre et rédigé par le président Museveni reflète ce mécontentement. Le système *mailo* est qualifié d'archaïque et d'irrationnel et la non résolution de la question des droits d'accès à la terre entre « détenteurs-occupants » et propriétaires *mailo* est fortement déplorée (Museveni Y. K., octobre 1995). Plus particulièrement, cette absence de solution empêcherait le développement du district de Kampala – dont 49% des terres seraient détenus par des propriétaires *mailo* – et représenterait un manquement aux devoirs historiques que les délégués se devaient de remplir envers les citoyens ougandais. Enfin, le président Museveni appelle son Premier ministre à envisager un amendement de l'article 237 de la Constitution, le pilier du nouveau chapitre foncier détaillant les modalités d'accès à la terre en Ouganda. L'introduction des certificats coutumiers représente cependant une victoire pour les partisans de l'uniformisation. En 1995, les certificats annoncent une nouvelle stratégie gouvernementale basée désormais sur la « démocratisation du titre » (Golaz V. et Médard C, 2011), ne « réponse hybride » s'inspirant d'une nouvelle tendance où « la sécurisation foncière n'est plus vue comme requérant systématiquement un programme de cadastrage et de titrage » (Colin J-P., Le Meur P-Y. et Léonard E., 2010 : 16). La certification illustre ce paradigme d'adaptation où la formalisation du rapport foncier emprunte de nouveaux chemins. Au sein du gouvernement NRM, ce ne sont pas les croyances fondamentales qui se transforment. Il s'agit davantage d'introduire de nouveaux instruments d'action publique afin d'uniformiser progressivement le système foncier.

Conclusion

Cette étude a mis en relief les rapports de force constitutifs des régulations politiques internes à l'État ougandais ou, en d'autres termes, la façon de faire de la politique au sein d'un régime politique en formation. Plusieurs traits caractéristiques de cette politique ont été identifiés. Dans le cadre particulier d'une reconstruction de l'État ougandais, la formulation du chapitre foncier de la Constitution ougandaise est incontestablement le fait d'une co-construction entre acteurs et non l'imposition par une minorité d'une conception foncière et d'un programme.

Les acteurs participant au processus de formulation du chapitre foncier tentent au moyen de stratégies et d'instruments d'action publique de faire triompher leurs croyances. Ces visions du foncier sont parfois les fruits de constructions régionales qui ne considèrent pas le territoire ougandais dans son ensemble. Quand le gouvernement NRM entend modeler la nation ougandaise par le biais d'une politique foncière nationale tournée vers le titre de propriétaire et l'uniformisation du système foncier, ce sont les représentations sociales du foncier du Buganda ou des régions du Nord de l'Ouganda qui, portées dans les arènes du pouvoir, forment le contenu des oppositions vecteurs de compromis. Ces préférences régionales témoignent de l'attachement identitaire des communautés aux droits d'accès à la terre.

En termes de politiques publiques, cette étude nous permet d'affirmer que le « savoir-faire » de l'État se nourrit notamment de clivages sociaux instrumentalisés et d'un environnement sociétal et international participant pleinement au processus de construction des politiques publiques foncières.

Dès lors, le contexte politico-social passé et présent a de fortes influences sur le processus de formulation des politiques publiques actuelles et, a fortiori, sur les textes de lois ou politiques votés à l'issue de ce processus. En Ouganda, la vague démocratique des années 1990 ouvre de nouveaux espaces de discussion permettant la formulation de critiques par différents acteurs ainsi que leur prise en considération afin de créer du compromis. Contrairement à ce qu'une vision superficielle des processus de formulation pourrait laisser penser, les politiques publiques foncières ne sont pas le fait d'un groupe monolithique mais d'une multitude d'acteurs. En Ouganda, la question de la formulation d'une nouvelle législation foncière étant rattachée à celle d'une reconstruction d'un ordre politique, le gouvernement NRM doit composer avec plusieurs acteurs : le royaume du Buganda dont le poids politique et culturel est notamment liée au système *mailo*, et les régions du nord et de l'est souhaitant éloigner l'État de la gestion du foncier.

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 dans le cadre d'une aide au développement. Les politiques publiques foncières ne répondent pas seulement à un problème d'intérêt général mais représentent des opportunités politiques où la politisation des textes de lois peut être au service d'idées et d'intérêts divers souvent déconnectés du problème initial. Les apports de la science politique dans le champ des politiques publiques foncières sont dès lors incontournables, un champ d'investigation encore large et souvent délaissé.

Bibliographie

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

Banégas R., 1998, "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.

Banégas R., 1995, «Ouganda : un pays en mutation au coeur d'une zone de fractures», *Les Études du CERI* n°4, septembre.

Carbone G., 2003, "Political Party in a 'No-Party Democracy': Hegemony and Opposition Under Movement Democracy in Uganda", *Party Politics*, vol. 9, N°4.

Carbone G., 2005, "Populism' Visit Africa: The Case of Yoweri Museveni and No-Party Democracy in Uganda", *Crisis State Research Center*, Working Paper n°73, December.

Chalin V., 2014, *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.

Chazan N., Lewis P., Mortimer R., Rothchild D., Stedman S. J., 1999, *Politics and society in Contemporary Africa*, Lynne Rienner, 3ème édition, Boulder.

Chrétien J-P., 1994, « Les peuples et leur histoire avant la colonisation », in PRUNIER G., CALAS B., *L'Ouganda contemporain*, Karthala-IFRA, Paris.

Colin J-P., Le Meur P-Y., Léonard E., 2009, « 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.

Colin J-P., Le Meur P.Y., Léonard E., 2009, *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales*, Paris : Karthala.

Daily Monitor, July 12 1994.

De Torrente N., 1999, « L'Ouganda et les bailleurs de fonds. Les ambiguïtés d'une lune de miel », *Politique Africaine*, n°75 .

Englebert P., 2001, « Le Bouganda un presque État dans l'État », *Afrique Contemporaine*, 3ème trimestre.

Falloux F., 1987, «Land Management, Titling and Tenancy » in T. DAVIS and I. SCHIRMER, (editors) *Sustainability Issues in Agriculture Development*, The World Bank, Washington DC.

Fort J.M., 1954, « The Distribution of the Immigrant and Ganda Population Within Buganda », in RICHARD A. I., *Economic development and tribal change*, W. Heffer and sons LTD, Cambridge.

François A., 1998, *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.

Furley O., et Katalikawe J., 1997, "Constitutional Reform in Uganda: The New Approach", *African Affairs*, Vol. 96, No. 383.

Gay L., 2011, "L'instrumentalisation des questions foncières en Ouganda", Paris :Ceri-SciencesPo-CNRS.

General Debate on the Draft Constitution, the Constituent Assembly, juin 1994.

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

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

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

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

Kayunga S.S, 2000, « The Federo (Federalism) Debate in Uganda », Center for Basic Research, Working Paper, N°62, Kampala.

Land Tenure and Agriculture Development in Uganda, June 1989, prepared by Makerere Institute of Social Research, *Makerere University-Uganda and Land Tenure Center*, University of Wisconsin, USA.

Lascoumes P. et LE Gales P., 2007, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Politiques.

Linder S. and Peters B. G., 1989, « Instrument of government : perceptions and contexts », *Journal of Public Policy*, n°9.

Mamdani M., 1976, *Politics and Class formation in Uganda*, Heinemann, New York.

Marcus G. E., 1978, « Land Tenure and Elite Formation in the Neotraditional Monarchies of Tonga and Buganda », *American Ethnologist* Vol. 5, no°3.

Martin D. C., 1998, dir. *Nouveaux langages du politique en Afrique orientale*, Karthala-IFRA, Paris.

Mayiga C. P., 2009, *King on the Throne. The Story of the Restoration of the Kingdom of Buganda*, Prime Time Communications, Kampala.

Médard H., 2007, *Le royaume du Buganda au XIXème siècle*, Karthala et IFRA.

Minutes of the Proceedings of the Constituent Assembly, 1995.

Muhumuza W., 1997, "Money and Power in Uganda's 1996 Elections", *African Journal of Political Science* Vol 2 n°1.

Mukwaya A. B., 1953, *Land tenure in Buganda: Present day tendencies*, East African studies of Social Research, the Eagle Press.

Museveni Y. K., Septembre 16 1995, "What Did Buganda Gain From The New Constitution", Address to Resistance Councillors at Mpigi District Headquarters.

Museveni Y. K, October 1995, lettre adressée au premier ministre.

National Resistance Movement (NRM), 1984, *Towards a Free and Democratic Uganda: The Basic Principles and Policies of National Resistance Movement (NRM)*, Kampala, Uganda.

Nsabagasani, X., 1997, « Land privatization, security of tenure and agricultural production. The Uganda experience », *Institute of Social Studies*, Working Paper series n°263, The Hague.

Oblo-Ochola J., 1969, *Land Law Reform in East Africa*, Uganda Trust Press, Kampala.

Okec S., 1969, "Pilot Schemes for the Registration of Land Titles in Uganda." In *Land Law Reform in East Africa*, edited by OBLO-OCHOLA J., Kampala: Uganda Trust Press.

Okuku, J. A., 2006, "The Land Act (1998) and Land Tenure Reform in Uganda", *Africa Development* 31(1).

Oloka-Onyango J., 1997, "The Question of Buganda in Contemporary Ugandan Politics", *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 15, n°2, July.

Olowu B., 1992, *Enhancing Policy Management Capacity in Africa*, West Hartford, Kumarian Press.

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

Perrot C-H et Fauvelle-Aymar F. X., 2003, *Le retour des rois. Les autorités traditionnelles et l'État en Afrique contemporaine*, Collection « Hommes et Sociétés », Karthala.

Perrot S., 2003, Le processus de reconstruction d'un ordre politique dans l'Ouganda de Yoweri Museveni (1986-2001). De la réversibilité du chaos ?, Thèse pour le doctorat de science politique, Centre d'études d'Afrique Noire (CEAN), Institut d'études Politiques de Bordeaux.

Prunier G. et Calas B., 1994, *L'Ouganda contemporain*, Karthala, Ifra.

Prunier G., 2003, « 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.

Sabatier P., 2007, *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Colorado.

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

Testart A., "Propriété et non propriété de la terre: l'illusion de la propriété collective archaïque", *Études rurales* n° 165-166, janvier-juin 2003.

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

The Draft Constitution of the Republic of Uganda, 1993.

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

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

Troutt E.S., 1994, « 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 Institute of Social Research and the Land Tenure Center.

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

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

Glossaire

Freehold: droit d'appropriation privé et absolu, qui confère toutes les prérogatives de la propriété privée. Certaines variantes restreignent le droit de transmettre.

Leasehold: contrat de location en général de longue durée (de type bail emphytéotique) pouvant aller jusqu'à 999 ans. Le preneur s'engage à payer une location, entretenir le bien, qui revient au propriétaire (freeholder) à la fin du bail. Le droit de leasehold peut être loué ou vendu.

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 à leurs descendants.

Résumé

La Constitution ougandaise de 1995 visait à poser les bases de la reconstruction du pays, ravagé par six de guerre civile (1980-1986). Ce texte propose une analyse politique du chapitre foncier de la Constitution à travers l'étude des idées et des intérêts développés par les divers acteurs participant au processus de formulation, montrant que sa formulation est le fruit d'une « co-production » dans le cadre d'une reconstruction d'un ordre politique, économique et social, après la prise de pouvoir de Museveni en 1986. En Ouganda, l'attachement du royaume du Buganda au système foncier *mailo* et la volonté des régions du nord et de l'est d'éloigner l'État des questions relatives à la gestion du foncier ont largement déterminé le processus de formulation de la politique publique foncière actuelle.

Mots-clés

Système *mailo*, royaume du Buganda, populisme, certificat foncier coutumier, régimes de propriété privée

Le Pôle Foncier

Le *Pôle de recherche sur le foncier rural dans les pays du Sud* est un Groupement d'Intérêt Scientifique (GIS) fondé par le Cirad, l'IAMM, l'IRD et SupAgro. Il est accueilli à la Maison des Sciences de l'Homme de Montpellier.

Le Pôle vise à structurer et dynamiser les collaborations entre les équipes des institutions d'Agropolis-Montpellier qui conduisent des recherches sur le foncier rural – agricole, pastoral ou forestier – étendu à ses relations avec le périurbain, les zones côtières et les activités extractives, dans les pays du Sud.

Les activités du Pôle sont conduites en collaboration avec des partenaires du Sud ou relevant d'autres institutions du Nord.

Information et contacts : pole.foncier@msh-m.org

www.pole-foncier.fr

ISBN : 979-10-92582-06-2



9 791092 158206 2

