THÈSE

Pour obtenir le grade de

Docteur

Délivré par **l'Université de Montpellier**

Préparée au sein de l'école doctorale
Droit et Science politique
Et de l'unité de recherche ART-Dev : Acteurs, ressources et territoires dans le développement (UMR 5281)

Spécialité : **Science politique**

Présentée par **Lauriane Gay**

Á LA RECHERCHE DE L'HÉGÉMONIE :

LA FABRIQUE TRES POLITIQUES DES POLITIQUES PUBLIQUES FONCIÈRES SOUS LE *NATIONAL RESISTANCE MOVEMENT* (NRM).

ENTRE CHANGEMENT ET INERTIE.

Soutenue le 9 décembre 2016 devant le jury composé de

Catherine BOONE, Professeur, London School of Economics and Political science.	Rapporteur
Dominique DARBON, Professeur, Institut d'études politiques de Bordeaux.	Rapporteur
Philippe ZITTOUN, chercheur sénior, LET-ENTPE	Examinateur
Philippe LAVIGNE-DELVILLE, Directeur de recherche, IRD.	Examinateur
Julie TROTTIER, Directrice de recherche, CNRS, ART-Dev.	Directrice de thèse

« L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur »

Résumé

Le foncier, entendu comme des relations entre les humains à propos de la terre, est au cœur de la répartition des pouvoirs, particulièrement dans les sociétés à dominantes agraires. Encadrer sa gestion à travers la formulation d'une politique publique signifie altérer les rapports entre l'État et les pouvoirs locaux, et la manière dont l'État entend construire un pouvoir de contrôle sur les humains et le territoire. À travers l'exemple de l'Ouganda sous le régime du *National Resistance Movement* (NRM), cette thèse en science politique analyse la manière dont une politique publique foncière se fabrique en interaction avec les structures de pouvoir. Nous touchons ici aux rapports entre *polity*, *politics* et *policy*. Appréhendée comme une activité politique, la fabrication d'une politique publique foncière en contextes africains n'est pas qu'une affaire d'État. Elle est une source de légitimité politique pour les acteurs intégrés au processus. Son instrumentalisation peut profiter à un changement de rapports de force. Ce processus commence à partir de la fabrication des énoncés de problème et aboutit à la négociation d'une solution. Cette recherche inductive se fonde sur des méthodes de recherche qualitative : observations participantes, entretiens semi-structurés, recours à la littérature grise et aux archives. Elle est le fruit d'un travail de terrain de quatre ans en Ouganda. Cette thèse innove d'un point de vue théorique en intégrant l'approche discursive et pragmatique de l'action publique à l'approche structurationniste. Elle lie cette approche à la notion « d'historicité de l'État importé ». Ce cadre théorique permet d'étudier les mouvements d'ordre et de désordre de la société qu'engendre la formulation des énoncés de problème et de solution. Elle fournit aussi un apport empirique détaillé à l'étude de la politique foncière en Ouganda. Cette thèse contribue ainsi à l'étude de la démocratisation en Afrique, de celle du foncier en Afrique, et de celle des politiques publiques en contextes africains.

Mots clés : Foncier, Structurationnisme, *National Resistance Movement* (NRM), Ouganda, Sociologie politique de l'action publique, Approche discursive, Historicité de l'État.

Abstract

Land tenure, defined as the set of relations among humans that determine their interaction with land, lies at the heart of power struggles, especially in agrarian societies. Governing land management through public policy means changing power relations between the state and the local institutions that exercise social control. Using Uganda under the regime of the National Resistance Movement (NRM) as its case study, this thesis in political science explores the manner a public policy concerning land is constructed through the interactions among various power structures. We are dealing here with the interactions among polity, politics and policy. Examined as a political activity, the construction of a public policy concerning land in African contexts goes beyond a matter of concern for the state alone. This activity is a source of political legitimacy for those actors participating in the process. Its instrumentalisation can lead to changes in power relations. This process starts with the construction of the problem and ends with the negotiation of a solution. This inductive research is based on qualitative research methods: participant observation, semi-structured interviews, analysis of grey literature and of archives. It is based on four years of field work in Uganda. This thesis innovates theoretically as it integrates the discursive and pragmatic approach of public policy to structuration theory. It ties this approach to the notion of « historicity of the imported state ». This theoretical framework allows us to study the ordering and disordering of society that are triggered by the formulation of problems and solutions. It provides a detailed empirical study of public policy concerning land in Uganda. This thesis contributes, more generally, to the study of democratisation in Africa, land tenure in Africa and public policy in African contexts.

Key words: Land tenure, Structuration theory, National Resistance Movement (NRM), Uganda, Political sociology of public action, Discursive approach, Historicity of the state.

À la mémoire de mes deux grands-pères.

Remerciements

Tout travail de recherche est le fruit d'un raisonnement collectif et ne peut se réaliser en solitaire. Dès lors, il me tient à cœur d'exprimer ma gratitude aux personnes qui, d'une manière ou d'une autre, ont contribué à la réalisation de cette thèse de doctorat.

Pendant cinq ans, j'ai eu l'incroyable chance de travailler sous la direction de Julie Trottier, une chercheuse inspirée, passionnée par son métier. Ses conseils pertinents m'ont permis d'approfondir mes réflexions, et ses critiques de travailler mes points faibles. Son aide a été précieuse car elle fut sincère et continue. Julie, mes plus vifs remerciements te sont adressés, à toi et à ta famille.

Je tiens à exprimer ma gratitude aux membres du Pôle foncier de Montpellier, et plus particulièrement à Philippe Lavigne-Delville, Jean-Pierre Chauveau, Eric Léonard et Pierre-Yves Le Meur. Étudier la question foncière en science politique en contextes africains nécessite une connaissance fine de l'objet foncier. Depuis les débuts de cette thèse, leurs conseils et commentaires m'ont aidée à saisir la complexité de cet objet.

Je remercie chaleureusement les membres de l'ANR « De terre et d'eaux » avec qui j'ai pu échanger et faire mûrir mes réflexions. Je remercie également ce projet pour l'aide financière qu'il m'a apportée. Sans les financements de cette ANR (ANR-12-AGRO-0002-01), un travail de terrain d'une telle ampleur n'aurait jamais pu être réalisé.

J’adresse mes remerciements à Philippe Zittoun pour ses conseils avisés lors de mon retour en France. Ils m'ont permis de prendre une distance nécessaire pour entamer une nouvelle phase de réflexion. Je remercie sincèrement Gérard Chouquer pour ses relectures mais surtout pour son aide inestimable à la compréhension des systèmes juridiques fonciers en *common law*.

Je tiens à remercier profondément ma collègue et amie Nelly Leblond. Merci pour toutes ces heures passées à m'entendre raisonner, analyser tout haut, pour le temps passé à relire des chapitres et à les commenter. Ta patience et la finesse de tes conseils n'ont pas de prix.

Je remercie les membres de l'UMR ART-Dev pour m'avoir fait un accueil chaleureux au sein de ce laboratoire et ce malgré mon statut « d'expatrié ». Un clin d'œil particulier à Lalao et Christiane pour leur professionnalisme, leur disponibilité et leur joie de vivre.

J'exprime ma profonde gratitude à tous mes amis et collègues ougandais qui, pendant quatre ans, ont fait de cette aventure intellectuelle une aventure humaine. Merci à Simon pour son aide précieuse à la bibliothèque du Parlement ougandais, merci à Achilles pour avoir partagé ses analyses politiques et merci à Judy pour m'avoir intégrée à l'ONG LEMU. Merci à tous mes amis en Ouganda pour leur encouragement, leur soutien, leur joie de vivre à toute épreuve. Webale nyo !

J'adresse mes remerciements à tous les chercheurs avec qui j'ai eu la chance de pouvoir partager mes travaux. Merci à Etienne Le Roy, Henri Médard, Valerie Golaz, Claire Médard, Sabiti Makara, Victoire Chalin et Francesca Di Matteo. J'adresse un clin d'œil particulier au professeur associé Ron Atkinson pour m'avoir parlé des Acholi comme personne n'aurait pu le faire. En partageant son savoir, il m'a permis de mieux cerner les enjeux de la question foncière dans le Nord de l'Ouganda.

Mon ignorance totale des logiciels de cartographie et de dessin m'a poussé à demander de l'aide. Je remercie mon ami Simon pour la réalisation de toutes les cartes, et de mon père pour celle des figures.

Ce travail a bénéficié de plusieurs relectures, notamment de la part de Julie Trottier. Dans ce cadre, je remercie chaleureusement Amandine, Jeanne, Klervi, Clara et Florie. Je remercie tout particulièrement Mido pour avoir corrigé l'intégralité de cette thèse au cours des dernières semaines.

Je remercie ma famille, et tout particulièrement mon père, ma mère et ma sœur pour leur soutien sans faille.

Merci à tous mes amis qui m'ont épaulée, soutenue pendant ces années. Merci pour leur encouragement et leur assistance morale dans ses moments de doutes et d'épuisement que l'exercice de la thèse nous fait vivre. Un clin d'œil particulier à Charlotte, Marguerite, Mark, Elise et Raphaël qui ont su trouver les bons mots lorsqu'il le fallait.

Je remercie sincèrement mon compagnon pour son écoute, son soutien et sa gestion de la logistique pendant la dernière ligne droite de la rédaction. Merci d'être resté à mes côtés dans ces moments de stress mais surtout d'avoir gardé et communiqué une joie de vivre qui a égaillé mes journées.

La réalisation d'une thèse de doctorat n'est pas qu'une simple démonstration scientifique nécessitant un travail de terrain et la maîtrise d'une littérature. La thèse est une aventure intellectuelle, mais elle est surtout une aventure humaine. Je ne suis définitivement plus la même personne qu'en 2011 lorsque j'ai entamé ce travail. J'ai pleuré, douté, angoissé, mais aussi ri, aimé, jubilé avec cette thèse. Elle est aujourd'hui constitutive de ma personnalité. C'est une relation amoureuse qui prend fin. À toi ma thèse, merci !

Je tiens enfin à remercier Dominique Darbon, Catherine Boone, Philippe Lavigne-Delville et Philippe Zittoun, qui ont accepté de participer au jury de cette thèse.

Sommaire

Résumé 4
Abstract 5
Remerciements 7
Sommaire 10
Acronymes 16
Nota Bene pour faciliter la lecture 20
Indications générales 21
Glossaire 22
INTRODUCTION GÉNÉRALE 25
1. Terre et pouvoir en Ouganda : une gouvernance foncière sans monopole 25
2. Comment saisir les interactions entre les acteurs et les structures dans la fabrication de la politique publique foncière ? 29
3. Saisir les mécanismes de production des politiques publiques foncières en Ouganda : quelles contributions ? 35
4. Organisation de la thèse 39
PREMIÈRE PARTIE : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE 41
Chapitre 1 : Cadre théorique : l'action publique foncière en contextes africains 42
Section 1 : L'action publique foncière en contextes africains 44
1.1 Étudier l'objet foncier comme un « fait social total » 45
2.1 L'Étude de l'action publique foncière en contextes africains 50
Section 2 : Étudier l'action publique foncière en Ouganda par le prisme du structurationnisme 60
2.1 Le structurationnisme à l'épreuve des politiques publiques foncières 60
2.2 Associer le structurationnisme à une approche discursive des politiques publiques 69
Conclusion 83
Chapitre 2 : Méthodologie et choix du terrain 85
Section 1 : Axes de travail et méthodes d'investigation 85
1.1 Le déroulement de l'enquête de terrain 86
1.2 Choisir les données qualitatives 87
1.3 Observation participante 89
1.4 L'entretien 90
1.5 La littérature grise 95

Section 2 : Vivre et enquêter en Ouganda : retour réflexif sur un terrain long 97
2.1 Les racines du doctorat 97
2.2 Choisir de vivre dans son pays de recherche 99
2.3 Entre difficultés et opportunités : le terrain d'enquête au concret 104
Conclusion 110
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE 111
DEUXIÈME PARTIE : FABRIQUER UNE POLITIQUE PUBLIQUE FONCIÈRE : LE COMPROMIS HÉGÉMONIQUE SOUS LE « MOUVEMENT » 112
Chapitre liminaire : Les racines d'une structure de domination étatique associée au contrôle de la ressource foncière 115
Section1 : Imposer son pouvoir par le contrôle des ressources foncières : les politiques foncières coloniales 116
1.1 La fabrique des divisions 117
1.2 L'héritage colonial : un modèle foncier étatique empreint de divisions régionales . 135
Conclusion 149
Chapitre 3 : Entre conquête du pouvoir et réforme de la politique publique foncière : l'approche technicienne pour un contrôle étatique des ressources foncières 151
Section 1 : Placer à l'agenda la réforme des politiques publiques foncières en Ouganda : la fenêtre d'opportunité politique ougandaise 152
1.1 Un problème d'insécurité foncière 154
1.2 Quelles solutions pour le gouvernement NRM ? 162
1.3 Une conjoncture politique favorable aux réformes 177
Conclusion 185
Section 2 : Le travail définitionnel technique des énoncés de politique publique foncière : le métissage de « l'ordre ancien » 186
2.1 La dépolitisation de la question foncière 187
2.2 Légitimer le métissage de « l'ordre ancien » comme énoncé de solution 209
Conclusion 219
Chapitre 4 : La négociation du compromis hégémonique foncier 222
Section 1 : Le court-circuit constitutionnel : légitimer par le peuple le métissage de « l'ordre ancien » 223
1.1 Construire une légitimité : la formulation d'une nouvelle Constitution 224
1.2 L'expression des « imaginaires politiques » du foncier : les doléances politiques... 233
1.3 Les doléances constitutionnelles : la fabrique du sens 265
Conclusion 274

Section 2 : L'Assemblée Constituante : la fabrique politique du compromis hégémonique foncier 275
2.1 L'Assemblée Constituante : l'ouverture de l'action publique foncière 277
2.2 Ouvrir la boîte noire des négociations : renverser le métissage de « l'ordre ancien » 288
2.3 Les discussions en session plénière : la propagation du « nouvel ordre » 296
Conclusion 312
CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE 315
TROISIÈME PARTIE : FAIRE DES POLITIQUES PUBLIQUE FONCIÈRES SOUS LE « NOUVEL ORDRE » 317
Chapitre 5 : La Stabilisation de la structure de signification et de domination : l'État contre la pluralité 318
Section 1 : Maîtriser l'action publique foncière : l'échec d'un contrôle des pratiques discursives 320
1.1 La reprise à huis-clos du processus de fabrication des politiques publiques foncières : le paradigme orthodoxe au cœur de l'énoncé de solution foncière 321
1.2. Le gouvernement NRM s'impose : entre volonté de contrôle et ouverture du processus de fabrication des politiques publiques foncières 339
Conclusion 370
Section 2 : Négocier le Land Act de 1998 : entre *politics*, *policy* et *polity* 372
2.1. L'énoncé de solution foncière fait son entrée au Parlement : infléchir le sens des politiques publiques foncières 373
2.2 Concilier les contraires 398
Conclusion 422
Chapitre 6 : L'amendement foncier de 2007 : le renforcement de la structure de domination 425
Section 1 : Remettre la société en désordre : l'amendement au *Land Act* de 1998 426
1.1 La mise à l'agenda d'une nouvelle réforme : l'empreinte présidentielle 427
1.2 Une seule alternative : s'opposer à l'énoncé de solution foncière 450
Conclusion 479
Section 2. Remettre la société en ordre : négocier l'énoncé de solution foncière 481
2.1 Négocier dans un contexte semi-autoritaire 481
2.2 Un passage en deuxième lecture : le président Y. K. Museveni comme la figure du décideur 507
Conclusion 515
CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE 518

QUATRIÈME PARTIE : LA FABRICATION D'ÉNONCÉS DE POLITIQUE PUBLIQUE FONCIÈRES PAR LES COMMUNAUTÉS LOCALES 520

Chapitre 7 : L'énoncé de problème foncier en région Acholi : une opposition locale à la structure de domination 521

Section 1 : La délivrance des certificats fonciers en région Acholi : la mise en œuvre des politiques publiques foncières dans un contexte post-conflit 523

1.1 Distribuer des certificats pour enrayer les conflits fonciers 524

1.2 L'impensable mise en œuvre des politiques publiques foncières 538

Conclusion 550

Section 2 : S'opposer à la mise en œuvre : l'échec d'une mise à l'agenda d'un problème foncier Acholi 551

2.1 Rassembler des discours : construire l'énoncé de problème foncier Acholi 552

2.2 Entre consolidation de l'énoncé de problème foncier et échec d'une mise à l'agenda 571

Conclusion 586

CINQUIÈME PARTIE : LIRE LA FABRICATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE FONCIÈRE SOUS LE PRISME DU STRCTURATIONNISME 589

Chapitre 8 : Une relecture structurationniste de l'histoire du foncier en Ouganda : entre changement et inertie 590

Section 1 : Le changement des structures par l'action 591

1.1 Les mises en désordre de la société ougandaise : des moteurs de changement ? 592

1.2 Pouvoir et changement 604

Conclusion 609

Section2 : L'action publique foncière en Ouganda : l'inertie imbriquée dans la recherche de l'hégémonie 611

2.1 Les limites du changement : une structure de domination inamovible ? 611

2.2 Un État autonome à la recherche de l'hégémonie 617

Conclusion 621

CONCLUSION GÉNÉRALE 623

1. Entre changement et inertie : le processus de fabrication mouvementé d'une politique publique foncière 623

2. Contribuer à l'analyse de l'action publique en contextes africains 625

3. Ouvrir de nouvelles pistes de recherche 628

BIBLIOGRAPHIE 630

Littérature grise 669

Archives personnelles de Robin Palmer (discussion électronique) 669

Doléances politiques par région 669
Documents législatifs 676
Presse 676
Liens internet 679
Table des entretiens 680
Chronologie : l'Ouganda du Buganda Agreement à nos jours 686
Table des annexes 689
Table des matières 758
Table des illustrations

Table des tableaux

Tableau 1 : catégories d'acteurs du jeu foncier à la sortie de la guerre du "bush" 160
Tableau 2:Positions des acteurs face à la question foncière en 1989 197
Tableau 3: Le métissage de « l'ordre ancien » 209
Tableau 4: Les doléances rédigées par conseil de résistance 232
Tableau 5: Analyse des doléances pour le royaume du Buganda 239
Tableau 6: Analyse des doléances pour la région Ouest 253
Tableau 7: Analyse des doléances pour la région Est 256
Tableau 8: Analyse des doléances pour la région Nord 257
Tableau 9: Comparaison entre le métissage de « l'ordre ancien » et le « nouvel ordre » 309
Tableau 10: La mouture de loi de 1996 337
Tableau 11: Comparaison entre la mouture de 1996 et celle de 1997 353
Tableau 12: Comparaison entre la mouture de 1996, 1997 et celle de 1998 367
Tableau 13: Les principaux caucus parlementaires 379
Tableau 14: Les membres du sous-comité 382
Tableau 15: Les grands axes de l'énoncé de solution foncière en décembre 2007 437
Tableau 16: Membres du caucus Baganda en 2008 490
Tableau 17: État de fonctionnement de l'administration foncière décentralisée en 2009 dans quatre districts en Acholi 542
Tableau 18: Nombre de titre délivré par année de recencement de la population ougandaise 546

Table des figures

Figure 1: Illustration de la relation dialectique entre structure et acteur 63
Figure 2: Illustration du système foncier mailo-bibanja 130
Figure 3: Frise chronologique n°1 (1900-1986) 148

Figure 4: Les conseils de résistance (RCs)..... 167
Figure 5 Frise chronologique (1986-1993) 218
Figure 6: Espace de construction intellectuelle de l'énoncé de solution foncière 326
Figure 7: Acteurs et discours..... 333
Figure 8: Le changement d'énoncé de solution 438
Figure 9:Configurations des acteurs par rapport aux énoncés de politiques publiques foncières 480
Figure 10: Types de conflits fonciers en région Acholi aux retours des déplacés 533
Figure 11: Les conséquences sociales et politiques du conflit foncier..... 536
Figure 12: Graphique indiquant les types de titre enregistrés par année entre 1900 et 2010. 545
Figure 13: Les relations entre les humains au sujet de la terre 556
Figure 14: Gestion en commun des terres dans un village en région Acholi..... 559
Figure 15: Les types de conjoncturse critiques 596
Figure 16: Reproduction d'un système social..... 599

Table des cartes

Carte 1: Les terrains d'enquête en Ouganda….....92
Carte 2 : Le fractionnement ethnique……..119
Carte 3 : Les tenures foncières au Buganda en 1966……..124
Carte 4 : Illustration des *Lost Counties*……...139
Carte 5: Illustration du « Land Reform Decree »……194
Carte 6: Illustration du « Tenure and control of land bill » de 1990……..205
Carte 7: La place d'un marché foncier libéral en Ouganda……216
Carte 8: Illustration des regions en Ouganda……..252
Carte 9: Zones de conflit entre le gouvernement NRM et la LRA entre 1986 et 2006……..529

Acronymes

AAPAM : African Association for Public Administration and Management

ALC : Area Land Committee

APC : Agricultural Policy Committee

APG : Acholi Parliamentary Group

BDDEA : British East Africa Development Division

BLB : Buganda Land Board

CA : Assemblée Constituante

CBR : Centre for Basic Research

CCEC: Central Civic Education Committee

CCO : Certificate of Customary Ownership

CEDP : Competitiveness and Enterprises Development Project

CFSD : Community Farm Settlement Decree

CLA : Communal Land Association

CPI : Cour Pénale Internationale

CRR : Centre for Reparation and Rehabilitation

DDP : Deepening Democracy Programme

DFID : Department for International Development

DLB : District Land Board

DESILISOR : Design, Supply, Installation, Implementation of the Lands Information System and Securing of Land Records

DGF : Democratic Governance Facility

DLSP : District Livelihood Support Programme

DP : Democratic Party

ERP : Economic Recovery Programme

FARDC : Forces Armées de la République Démocratique du Congo

FDC : Forum for Democratic Change

FIDA : Fonds International de Développement Agricole

FMI : Fonds Monétaire International

FOWODE : Forum for Women in Democracy

FRELIMO : Front de Libération du Mozambique

FRONASA : Front of National Salvation

HSMF : Holy Spirit Mobile Forces

ICLA : Information, Counseling and Legal Assistance

IFI : Institution Financière Internationale

IFRA : Institut Français de Recherche en Afrique

IPC : Inter-Party Cooperation

IPD : Internally Displaced People

JASLF : Joint Acholi Sub-region Leaders' Forum

KCC : Kampala City Council

LEGCO : Legislative Council

LEMU : Land and Equity Movement in Uganda

LRA : Lord Resistance army

LRD : Land Reform Decree

LSSP II : Land Sector Strategic Plan II

LTC : Land Tenure Center

MISR : Makerere Institute of Social Research

MLHUD : Ministry of Lands, Housing &Urban Development

MLWE : Ministry for Land, Water and Environnement

NALU : National Army for the Liberation of Uganda

NDC : National Caucus for Democracy

NEC : National Executive Committee

NLP : National Land Policy

NRA : National Resistance Army

NRC : National Resistance Council

NRC : Norwegian Refugee Council

NRM : National Resistance Movement

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économique

OI : Organisation Internationale

OIM : Organisation Internationale pour les Migrations

ONG : Organisation Non-Gouvernementale

ONU-Habitat : Programme des Nations-Unies pour les établissements humains

PAC : Public Account Committee

PAS : Plan d'Ajustement Structurel

PNUD : Programme des Nations-Unies pour le Développement

PRDP : Peace Recovery and Development Plan

PSRRC : Public Service Review and Reorganisation Commission

PSR : Public Sector Reform

RC : Resistance Council

RTG : Regional Tier Government

SLAAC : Systematic Land Adjudication and Certification

SPLA : Sudan’s People Liberation Army

SPP : Security and Production Programme

SSC : Ssaabataka Surpreme’s Council

TSLI-ESA : Land and Natural Resources Tenure Security Learning Initiative for East and Southern Africa

UFF : Uganda Freedom Fighters

ULA : Uganda Land Alliance

ULC : Uganda Land Commission

ULS : Uganda Law Society

UNLA : Uganda National Liberation Army

UNC : Uganda National Congress

UPA : Uganda People’s Army (UPA)

UPC : Uganda People Congress

UPM : Uganda Patriotic Movement

UPDM : Uganda People Democratic Movement

USAID : US Agency for International Development

UWONET : Uganda Women's Network

YPA : Young Parliamentarians Association

Nota Bene pour faciliter la lecture

L’italique est employé:

lorsque nous empruntons des mots à des langues étrangères.

Les guillements sont employés:

lorsque nous utilisons des termes controversés ou polysémiques.

lorsque nous citons une personne.

lorsque nous utilisons les termes d’un auteur cité auparavant.

Afin de limiter les répétitions, nous renvoyons le lecteur aux sections et aux chapitres qui correspondent aux analyses et aux informations déjà évoquées.

Indications générales

Indications lexicales

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

Certains noms d'institutions spécifiques (*Area Land Committees, District Land Board*s, par exemple).

Les noms de partis politiques et de journaux, afin d'éviter les confusions (*Conservative Party, The New Vision, ...*).

L'expression guerre du « bush » pour désigner la guerre de guérilla menée entre 1981 et 1986. Cette expression est communément utilisée par les chercheurs francophones travaillant sur l'Ouganda pour traduire l'expression locale de « *bush war* ».

Nous utilisons le terme Mengo pour désigner les hauts dirigeants politiques du royaume du Baganda. Ce terme désigne au départ la colline où se trouve le centre politique du royaume.

Indications sur les ethnonymes :

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

Glossaire

Autorité « coutumière » : un système de propriété repose obligatoirement sur des sources d'autorité (familiales, lignagères, villageoises, par exemple). Elles sont nécessaires pour protéger les droits et garantir les obligations qui y sont associées.

Ayant-droit « coutumier » : il s'agit d'une personne possédant un/des droits d'accès sur une terre non cadastrée.

Détenteur-occupant : un détenteur-occupant possède des droits d'usage et d'occupation sur une parcelle de terre (*kibanja*) détenue par un propriétaire mailo (*landlord*).

Insécurité foncière : elle a plusieurs origines. Philippe Lavigne-Delville (2006) dégage différents exemples. Il peut s'agir de droits contradictoires qui se superposent sur un même espace et qui relèvent de normes différentes, d'un flou sur le contenu d'un accord foncier passé ou d'une contradiction entre des normes, notamment entre le droit positif et les règles « coutumières ». Dès lors, l'insécurité foncière survient lorsque la possession de droits fonciers n'est plus garantie par le processus social qui lui donne sa légitimité.

Institution traditionnelle : en Ouganda les royaumes dotés de pouvoirs politiques sont abolis en 1966 et transformés en institutions traditionnelles apolitiques en 1993. L'appellation d'institution traditionnelle comprend à la fois des unités politiques précoloniales telles que le royaume du Buganda ou du Bunyoro, et celles fabriquées par les Colons telle que l'institution Acholi *Ker Kwaro*.

Propriétaire mailo : le propriétaire mailo possède un titre de propriété privée et peut avoir des détenteurs-occupants sur sa terre.

Système mailo-bibanja : ce système associe les propriétaires mailo aux détenteurs-occupants. Ainsi, sur une même parcelle de terre, il peut exister un propriétaire mailo qui possède le titre de propriété privée, et un/des détenteurs-occupants avec des droits d'usage et d'occupation qu'ils peuvent transmettre aux futures générations. Dans le texte, nous parlons de système mailo avant la réforme de 1928 puis de système mailo-bibanja après celle-ci. Avant 1928, les propriétaires mailo jouissent d'un *freehold* sans contrainte. La loi *Buusulu and Envujjo* de 1928 donne des droits aux *Bakopi* et contraint la « liberté » des propriétaires mailo.

Vocabulaire spécifique en Luganda

Bakopi /Mukopi: paysan(s).

Bakungu : chefs possédant un emploi à la cour ou dans les provinces du royaume.

Bataka : chefs de clans héréditaires. Ils sont également « chefs » des terres du clan appelées *butaka*.

Batongole : chefs non héréditaires qui servent le roi dans l'espoir d'une récompense. Ils sont les représentants de l'autorité royale et possèdent des fonctions politiques et judiciaires.

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

Butikkiro : résidence officielle du Premier ministre du royaume du Buganda.

Ebyaffe : biens ganda réclamés par le royaume au gouvernement NRM. Ils sont constitués des terre ou de biens immobiliers confisqués par le régime d'Obote 1 suite à la crise constitutionnelle de 1966.

Federo : système politique reconnaissant une autonomie politique au royaume du Buganda. Ce fédéralisme est relié au système monarchique ganda.

Gombolola : sous-comté.

Kabaka : roi du royaume du Buganda.

Katikkiro : Premier ministre du royaume.

Kibanja/Bibanja : terre dont dispose le détenteur-occupant.

Kitiibwa : source de prestige

Kulak : paysans pouvant engager de la main d'œuvre saisonnière pour cultiver leur *kibanja* à leur place. Ils ne sont toujours pas propriétaires de leur terre, cependant ils ne comptent plus sur la simple force de travail de leur famille.

Kusenga : client d'un patron.

Lubiri : palais royal situé sur la colline de Mengo.

Lukiiko : parlement du royaume, ou Conseil du roi avant la colonisation. Il conserve le même nom à l'indépendance et suite à la restauration du royaume du Buganda en 1993.

Mailo Akeenda : ce sont les 9000 squares miles de terres anciennement détenus par la Couronne britannique pendant la colonisation et gérés par le Buganda Land Board (BLB) entre 1963 et 1966.

Mirula : paroisse.

Ssaabataka : autorité supérieure gardienne des terres pour en assurer la redistribution. Au cours du XVIIème siècle le royaume du Buganda réforme son système monarchique. Les chefs de clans perdent leur « pouvoir » foncier pour le transmettre en totalité au *Kabaka*.

Ssaza : comté.

Termes en anglais

Freehold : droit d'appropriation privé et qui confère toutes les prérogatives de la propriété privée. Certaines variantes restreignent le droit de transmettre. En *common law,* il s'agit du plus grand intérêt sur la terre que l'on puisse posséder. Le terme de *freehold* est issu d'une époque où toute possession était une tenure (*hold*) dans un système hiérarchique et où cette tenure était celle d'un homme libre (*free*). Ainsi, historiquement, *freehold* ne traduit pas l'idée d'une tenure affranchie de la domanialité, mais celle d'une tenure aux mains d'un homme libre bien qu'incluse dans la structure seigneuriale. La *common law* a conservé ce terme de *freehold*. À la différence du droit latin moderne, dans lequel le droit de propriété est une relation directe entre une personne et un bien, marquée par l'exclusivisme, ici, le droit de propriété est un droit relatif, c'est-à-dire un « intérêt à (agir, faire, etc) » nommé *estate*. Ainsi, le *freehold* est à la *common law* ce que la propriété privée est au droit latin.

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

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

Leasehold : il est traduit dans le texte par bail de location. Il s'agit d'un contrat de location en général de longue durée pouvant aller jusqu'à 99 ans. Le preneur s'engage à payer une location, entretenir le bien, qui revient au propriétaire à la fin du bail. Le droit de *leasehold* peut être loué ou vendu.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

1. Terre et pouvoir en Ouganda : une gouvernance foncière sans monopole

« It was true that we always consulted the Kings or their emissaries. Was I wrong to do so? Was I involving the Kings in politics by doing so? This reminds me of the example of modern Ugandan marriages. Marriage in Uganda, legally, is a union between a man and his wife. These are the legal partners. I do not think that we have a law in Uganda which says that a girl or boy must consult their parents before they get married; however, they do. I was looking at the issue of the Kings in a somewhat similar manner. It is not the duty of the Kings to decide on the land law, *federo*, foreign affairs, etc. It is the duty of the Executive, Parliament, the district councils, etc. However, I thought there was no harm in informing the Kings » (Y.K. Museveni, 2009: 7).

En 2009, le président de l'Ouganda, Yoweri Kaguta Museveni s'adresse ainsi aux députés que le travail parlementaire amène à analyser un projet de réforme foncière. Ces quelques lignes dévoilent une situation particulière : celle d'un pouvoir exécutif pris au piège d'une gouvernance foncière qui ne peut faire fi des anciennes structures de pouvoir. En contextes africains, le foncier n'est pas seulement une affaire d'État. En tant que relation entre les humains au sujet de la terre (Chauveau J-P., 1998), le foncier est au cœur de l'organisation sociale des communautés. Les droits d'accès et les rapports sociaux sont enchevêtrés. Les règles foncières sont des règles sociales avant d'être des règles juridiques (*Ibid*). Toute organisation communautaire possède un système d'autorité au sein duquel s'inscrivent des règles sociales où « les rapports fonciers ne sont en définitive que le reflet de relations et de la hiérarchie sociale » (Meillassoux C., 1964 : 259). En conséquence, il ne peut exister de monopole de la question foncière par une autorité car « les mécanismes de la gestion foncière effective sont (…) tiraillés entre la prétention formelle du monopole foncier de l'État et les influences bien réelles, quoique limitées dans leur zone d'influence, des pouvoirs politiques locaux » (Mathieu P., 1996 : 32-33).

La terre ne peut pas être uniquement considérée comme un objet technique, un bien marchand : elle est au cœur de l'organisation sociale des communautés. Elle est au centre des enjeux de pouvoir. De nombreuses puissances coloniales ont fondé leur pouvoir sur son contrôle

(Boone C., 2014), et construisent les bases d'un système économique tourné exclusivement vers l'enrichissement des colons (Migdal J., 1988). À l'indépendance, les leaders africains ont conservé cette logique étatique où l'État tente vainement d'imposer un monopole foncier qui lui échappe pourtant.

En Ouganda, nous retrouvons ces réalités. Actuellement, sur environ 80% des terres, les régimes fonciers « coutumiers » définissent les rapports existant entre la terre et les individus ou groupes par un ensemble de règles sociales élaborées pour régir le comportement des membres de la communauté vis-à-vis de la ressource foncière. Les 20%[1] de terre restant sont enregistrées dans le cadre du droit positif étatique et les rapports existant entre la terre et les individus sont définis par des régimes privés. Il s'agit de la propriété privée, des baux locatifs, et du système foncier mailo-bibanja. Cette tenure particulière combine à fois des caractéristiques « coutumières » et des éléments proches de la propriété privée. Ce découpage est un résidu de l'œuvre coloniale qui, en 1900, bouleverse le système foncier afin de mener à bien les objectifs politiques et économiques de la Couronne britannique.

Parler du foncier, c'est donc parler du pouvoir, qu'il traverse l'État ou les multiples organisations communautaires. Dans le cadre de cette thèse en science politique, étudier le foncier c'est étudier les relations de pouvoir entre des acteurs qui interagissent par rapport à cet objet éminemment politique. Plus particulièrement, c'est analyser comment la question foncière est traitée par les autorités publiques, bien que l'État ne puisse pas prétendre à un monopole légitime. En Ouganda, les organisations communautaires sont nombreuses. Il existe des royaumes aujourd'hui qualifiés de « traditionnels », dont le prestige politique passé laisse des traces. Ils se situent davantage au Sud et à l'Ouest du pays alors que le Nord et l'Est sont composés majoritairement de sociétés segmentaires sans centralisation du pouvoir. Ce découpage régional a été renforcé par les colons britanniques. En 1900, ils s'appuient sur le royaume le plus puissant de la région, celui du Buganda, pour construire leur pouvoir. Ils introduisent sur son territoire un système foncier singulier : le système foncier mailo-bibanja. Ce système sépare les détenteurs de l'abusus possédant le titre de propriété, des détenteurs-occupants qui habitent et cultivent la terre. Le royaume du Buganda construit progressivement

[1] Ces statistiques nous ont été confirmées par les membres du projet IGN conduit entre mars 2010 et mars 2013 en Ouganda. C'est 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.

des liens puissants entre son pouvoir et ce système foncier. À terme, ce système foncier empêche l'État d'imposer son monopole sur l'objet foncier.

En 1986, lorsque le guérillero Y. K. Museveni prend le pouvoir, il est confronté à cette question foncière. Comment gérer cette ressource ? Avec et contre qui ? Dans le cadre d'une politique publique foncière ou par décret ? En confirmant ou non le legs colonial qui implique son contrôle strict ? Cette thèse en science politique propose d'étudier cet objet foncier, et plus particulièrement la manière dont la question foncière est perçue, utilisée et institutionnalisée à partir de 1986. Cette recherche analyse la manière dont les autorités publiques ougandaises se saisissent de la question foncière, sans qu'aucun document cadre n'énonce les intentions du gouvernement en matière foncière. En 1986, le gouvernement du *National Resistance Movement* (NRM) choisit de privilégier une approche par le droit. Plusieurs lois formulées entre 1986 et 2010 forment une politique publique foncière. L'objectif principal de cette thèse est d'étudier la production de cette politique publique foncière qui, depuis 1986, se construit principalement dans le cadre d'exercices juridiques sans programme d'actions prédéfini. Comment s'est-elle construite sous le leadership de Y. K. Museveni ? Quels acteurs participent à sa fabrication ? Comment les acteurs perçoivent-ils l'enjeu foncier ? Cette politique s'est-elle construite en opposition avec les autres organisations communautaires ou en les associant ? Est-elle productrice de ruptures ou renforce-t-elle des politiques déjà en place ? Ces interrogations convergent vers la question fondamentale du changement, et plus largement vers celle de la « compréhension des changements de toutes les sociétés contemporaines et de leur régulation » (Kübler D. et De Maillard J., 2009 : 8).

Cette batterie de questions met en avant un point crucial : la présence des acteurs mais également des structures au cœur de la fabrication des politiques publiques ougandaises. En conséquence, étudier la construction d'une politique publique dans le but d'appréhender les phénomènes de changement ou d'inertie, suppose d'explorer comment elle se fabrique en interaction avec les structures et l'agence humaine. Cette thèse explore la fabrication d'une nouvelle politique publique foncière en Ouganda à travers l'analyse de ces interactions. Elle cherche à démontrer que ce sont les acteurs qui impulsent le changement. En énonçant des schèmes interprétatifs, ils se livrent à une « guerre du sens »[2] où le triomphe de leur proposition

[2]Philippe Zittoun emploie le terme « meaning wars » lors du 24ème Congrès mondial de science politique qui s'est déroulé en juillet 2016.

permettra soit de renforcer les structures déjà en place, soit de les modifier. Ces propositions produisent du sens. Pour les faire triompher, ils doivent persuader d'autres acteurs en propageant leurs propositions et en remportant cette « guerre du sens ». Cette expression renvoie directement à la « guerre de position » au sens gramscien du terme. Antonio Gramsci repère deux superstructures au sein desquelles le groupe dominant exerce son pouvoir. La première est la « société civile »[3]. Pour imposer une hégémonie, le groupe dominant doit gagner la guerre de position, c'est-à-dire construire et ancrer dans la « société civile » un sens commun accepté, intégré, qui, devenu naturel, ne pourra plus être contesté (Trottier J., 2003 :2). Cette première victoire permet d'entamer par la suite une « guerre de mouvement » dirigée contre la deuxième superstructure, la « société politique ».

La « guerre de position » est une lutte discursive puisqu'elle cherche à imposer un sens commun. Comment parler du foncier ? Cette thèse cherche à démontrer qu'en Ouganda les acteurs adaptent leur langage pour parler du foncier en fonction des lieux dans lesquels ils se trouvent et des acteurs avec lesquels ils interagissent. L'objet foncier peut être déconnecté de son champ politique et social selon les circonstances. Cependant, le foncier demeure un enjeu profondément politique, que les acteurs choisissent ou non de techniciser.

Cette recherche analyse les changements ainsi que les phénomènes d'auto-renforcement, c'est-à-dire l'inertie qui favorise la reproduction des systèmes sociaux. Elle vise à démontrer que, lors de la fabrication d'une politique publique foncière, des phénomènes de changement et d'inertie surviennent simultanément. À travers une analyse du jeu des acteurs qui participent au même moment à la fabrication des politiques publiques foncières et des structures, cette thèse entend analyser les modifications des asymétries de pouvoir provoquées par les changements et les renforcements des structures. Lorsque les asymétries de pouvoir changent ou s'affirment, des acteurs s'en emparent soit pour renforcer un ordre qui les satisfait, soit pour le bouleverser.

[3] Nous donnons sa définition dans le chapitre 1.

2. Comment saisir les interactions entre les acteurs et les structures dans la fabrication de la politique publique foncière ?

Cette recherche se donne pour objectif d'étudier la fabrication d'une politique publique dont l'objet n'est pas l'apanage des sciences politiques[4]. Le foncier a été davantage étudié par des anthropologues, des économistes ou encore des juristes. Serait-on en face d'un « objet politique non identifié » ? C'est-à-dire une façon inédite de concevoir et de faire de la politique ? (Constant-Martin D., 1989) Non. Depuis la fin des années 1970, de nouvelles études sur l'objet foncier placent la terre au centre du fondement des organisations communautaires et insistent sur sa centralité, pour expliquer la manière dont les sociétés villageoises se sont formées. Ce manque d'études en science politique peut notamment s'expliquer par la complexité de son analyse qui ne peut se cantonner aux frontières de cette discipline.

Étudier la question foncière en science politique, c'est accepter d'inscrire nos travaux à la fois dans une démarche d'historien, d'anthropologue et de juriste. Sans pour autant emprunter à la sociologie historique, nous avons étudié des archives, de la littérature grise et multiplié les entretiens afin de reconstituer une histoire oubliée[5], une histoire non écrite qui s'est déroulée dans un contexte post-conflit. Le travail d'anthropologue se manifeste dans la compréhension du champ social et politique qui caractérise le foncier. Il semble impensable de cerner les dimensions politiques de la question foncière si l'on se restreint à son champ économique. L'enjeu foncier est au cœur de la structuration des champs politiques et de l'établissement d'une citoyenneté locale (Jacob J-P. et Le Meur P-Y., 2010). Dès lors, il est nécessaire de saisir comment cet enjeu est devenu un pilier de l'organisation des communautés, et comment il s'insère au cœur des questions identitaires. Dans le cadre de cette thèse, nous étudions les mécanismes de la production d'une nouvelle politique publique foncière, un objectif qui ne favorise pas un niveau d'analyse intermédiaire. Cependant, notre regard ponctuel d'anthropologue se manifeste à plusieurs reprises en apportant un éclairage local de l'enjeu foncier. Enfin, le regard du juriste se manifeste tout au long de cette thèse puisque la politique publique foncière que nous étudions se décline sous la forme d'une série de lois. Les acteurs étudiés participent à la formulation de ces exercices juridiques. Il est donc indispensable de

[4] Nous reviendrons sur ce point dans le chapitre théorique.

[5] Le chapitre 2 détaille notre méthodologie.

comprendre comment les dimensions politiques de l'enjeu foncier s'expriment à travers ces textes de lois.

Comment étudier la fabrication de cette nouvelle politique publique foncière en interaction avec les structures, dans le but d'appréhender le changement et l'inertie ? La science politique s'est profondément investie dans l'étude des politiques publiques. Son objectif premier est de saisir la *polity*, c'est-à-dire « le » politique, à partir des politiques publiques (Muller P., 2008 : 56). En France, les approches aujourd'hui les plus utilisées, à savoir les approches par les idées[6] (Hall P., 1993 ; Paul A. Sabatier et Weible C. M., 2007 ; Muller P. et Jobert B., 1987), et celles par les institutions (Pierson P. 1993, March J. et Olsen J., 1989), n'intègrent pas à l'analyse la démonstration de la relation dialectique existant entre les acteurs et les structures[7]. Pourquoi ? Premièrement parce que ces approches ne détaillent pas cette relation. Elles l'acceptent d'une manière sous-jacente (elles perçoivent la contrainte des institutions et acceptent le changement) sans réellement l'expliciter. Deuxièmement, elles n'intègrent pas les structures de domination à leur analyse.

Cette thèse s'inscrit dans une démarche structurationniste peu connue en France. Cette théorie est davantage utilisée par les sciences de la gestion et les travaux portant sur les technologies de l'information. Par exemple, elle est souvent utilisée pour étudier les interactions entre organisation, acteurs et technologie (Rojot J., 1998, 2000). Pourtant, Anthony Giddens (1987) n'a pas bâti ce cadre théorique pour des problématiques managériales, mais pour appréhender la manière dont l'agence humaine interagit avec les structures. Cette théorie s'inscrit dans une démarche constructiviste où la réalité n'est pas perçue comme préexistante, déterminée, mais bien comme une construction. Son apport fondamental est de démontrer qu'il existe simultanément un caractère structuré et structurant de l'action. Dans ce cadre, les structures sont des ensembles de règles et de ressources qu'utilisent les acteurs dans leurs interactions. Cependant, les structures sont à la fois le médium et le produit de la conduite des acteurs. Il existe donc un principe de récursivité de l'action et de la structure (Giddens A., 1987). Par ailleurs, cette théorie intègre pleinement la dimension relationnelle du pouvoir ainsi que la structure de domination en tant que propriété virtuelle. Opter pour une démarche

---

[6] Daniel Kubler et Jacques de Maillard (2009) dans leur ouvrage Analyser les politiques publiques choisissent de regrouper sous cette appellation les approches se saisissant de la dimension idéelle.

[7]Nous reviendrons sur ce point dans le chapitre 1.

structurationniste nous permet de répondre à nos objectifs. Premièrement, nous souhaitons mettre à jour les phénomènes de changement et d'auto-renforcement en étudiant l'interaction. La théorie de la structuration offre un cadre qui détaille et explique concrètement la relation dialectique entre l'agence humaine et les structures. Deuxièmement, puisque cette thèse en science politique ambitionne d'étudier le foncier comme un objet structurant les champs politiques, il est pertinent d'opérationnaliser la théorie de la structuration en science politique.

Pour appréhender aux mieux les mécanismes de la fabrication de cette politique publique foncière, nous optons pour une analyse des politiques publiques en tant que science de l'État en action, c'est-à-dire un État « dont le fonctionnement est structuré autour de la conduite des politiques publiques » (Jobert B. et P. Muller : 1987 : 10). Le terme d'action permet de mettre en relief l'incertitude qui pèse sur les politiques, de rompre avec une approche volontariste de la décision politique pour, au contraire, parler d'incohérence dans le cadre d'interactions entre de multiples acteurs (*Ibid* : 35).

Dans le cadre de cette thèse, choisir une approche par la sociologie politique de l'action publique permet d'étudier la fabrication de la politique publique foncière comme une co-construction entre différents acteurs. Les politiques publiques ne sont pas des outils de régulation apolitiques et rationnels, utilisés seulement par des acteurs étatiques dans le but d'apporter les meilleures décisions aux problèmes politiques. Au contraire, les politiques publiques sont complexes, incohérentes, et le fruit d'interactions entre acteurs privés et publics.

En Occident, l'apparition du terme d'action publique est datée[8]. En science politique, ce terme est employé lorsque l'on relativise la centralité des instances étatiques. Les analyses stato-centrées disparaissent suite à une restructuration de l'État contemporain à la faveur de reconfigurations supra et infra nationales. Dès lors, la fabrication des problèmes et des solutions n'est plus l'apanage des acteurs étatiques (Lascoumes P. et Le Galès P., 2009 :10). Pierre Muller et Bruno Jobert (1987 : 17) caractérisent cet État en action par son hétérogénéité et ses contradictions. Il ne peut pas, selon leur propos, être simplement étudié comme l'instrument d'une classe ou le promoteur du développement (*Ibid*).

En contextes africains, cette restructuration de l'État ne se déroule pas de la même manière qu'en Occident. Dans le cadre de notre recherche, la fabrication d'une nouvelle

[8] Nous abordons ce point dans le chapitre théorique.

politique publique foncière intervient dans une phase de reconstruction des institutions étatiques mises à mal par vingt ans de dictature. En contextes africains, les caractéristiques de l'État wébérien ont leurs limites. Nous inscrivons ce travail de recherche dans la continuité de la thèse défendue par Jean-François Bayart (2006) concernant l'historicité propre de l'État postcolonial. Les groupes sociaux autochtones se sont tous, d'une manière ou d'une autre, réapproprié les structures étatiques. Il existe des différences clefs dans les trajectoires des États en Afrique et en Occident. Par exemple, Dominique Darbon évoque les faiblesses des variables institutionnelles qui rendent la structuration sectorielle moins prégnante (D. Darbon, 2004 : 183). En Ouganda, le contexte post-conflit et la destruction partielle des institutions étatiques n'engendrent pas cette dilution des frontières de la politique observée dans les États occidentaux (Smith A., 2002). Au contraire, la conquête du pouvoir par les armes rend repérables ces frontières et les acteurs qui participent à les construire.

Malgré ces particularités, nous conservons l'idée évoquée par Pierre Muller et Bruno Jobert (1989) concernant l'absence d'unicité de l'État. Il existe plutôt des acteurs qui souhaitent parler au nom de l'État, et produisent des représentations unifiées afin de légitimer leur politique. Enfin, tout en considérant la nature particulière d'un contexte de reconstruction politique et économique d'un État, la fabrication d'une politique publique reste le fruit d'une interaction entre différents types d'acteurs dotés de ressources et de logiques d'actions différentes.

Un cadre théorique structurationniste associé à une sociologie politique de l'action publique n'est pourtant pas suffisant pour capturer les interactions entre les acteurs et les structures. L'Ouganda, à l'image de nombreux pays en développement, est un pays sous régime d'aide. Depuis 1987, le gouvernement NRM s'est lancé dans un programme de réformes libérales financé par les Institutions Financières Internationales (IFIs). L'aide est donc conditionnée. En conséquence, la question de la pertinence des approches par les modèles et les transferts est légitime. L'existence d'une aide financière provenant des bailleurs de fonds peut amener à privilégier une analyse multi-échelle où l'action publique est à la fois locale, nationale et transnationale, mais également à choisir une entrée par les transferts. Dans le cadre de cette thèse, nous choisissons de ne pas utiliser la boîte à outils de ce que l'on peut regrouper sous le terme générique d'études sur les transferts de politiques publiques. Globalement, l'expression *transfert* rassemble « les processus de développement au sein des systèmes politiques et/ou sociaux existants, de programmes d'action, de politiques ou encore d'institutions dont les cadres d'action relèvent d'idées ou proviennent d'institutions ou de programmes d'action de systèmes

politiques et/ou sociaux autres » (Russeil S., 2010 : 640-641). D'une certaine manière, ces études permettent d'enrichir nos connaissances sur la mondialisation et la globalisation. Par exemple, elles mettent l'accent sur les processus d'imitation d'un ou de plusieurs modèles (Dolowitz D., 2000, Bulmer et al, 2007), sur les processus d'import-export où il existerait un *système modèle* (Mény Y., 1993). En reprenant ici les propos de Dominique Darbon (2009 : 265), nous pensons que cette littérature s'attache davantage à étudier l'imitation, ce qui à terme dépolitise l'objet transféré.

Dans le cadre de cette thèse, nous ne cherchons pas à nier l'existence d'une dépendance en contextes africains. Jean-François Bayart (1999 : 101) considère l'État africain comme « extraverti » et la dépendance comme une contrainte externe que les acteurs politiques parviennent à instrumentaliser. Nous reconnaissons cette situation d'extraversion et acceptons l'idée que les acteurs internationaux et les savoirs ou « modèles » qu'ils véhiculent ont un impact plus ou moins important sur le processus de fabrication d'une politique publique. Nous réaffirmons que la dichotomie entre le national et l'international n'est pas fructueuse (Petiteville F. et Smith A., 2006). Par exemple, les bailleurs de fonds participent, directement ou indirectement, à la formulation et aux traitements des problèmes publics avec les acteurs nationaux. Tout en considérant l'action publique comme une « construction collective d'acteurs en interaction » (Hassenteufel, 2008 : 103), nous n'accordons pas une place particulière à la contrainte du régime d'aide dans le processus de fabrication de la nouvelle politique publique foncière en Ouganda. Dans le cadre de cette thèse, nous souhaitons partir du constat que les acteurs jouissent d'une liberté sous contrainte (Enguéléguélé M., 2008). Ils interagissent dans un système social où les structures qu'ils fabriquent influencent leurs actions, et où certains de leurs choix les amènent à gérer différents types de contraintes.

Notre choix de ne pas accorder de place particulière à la contrainte du régime d'aide s'explique surtout par deux raisons. Premièrement, la réforme du foncier ne fait pas partie des conditionnalités « serrées » des bailleurs de fonds. Cela signifie que le régime NRM n'est pas dans l'obligation de réformer son système foncier lorsqu'il accepte les Plans d'Ajustement Structurel (PAS). En acceptant une aide financière, il accepte surtout de mettre en place un système qui reconnaisse et protège la possession individuelle privée (World Bank, 1975). Par ailleurs, même une conditionnalité « serrée » aurait obligatoirement laissé une place à l'extraversion. Deuxièmement, nous souhaitons nous focaliser sur les marges de manœuvre des acteurs nationaux étatiques et non étatiques qui prennent part à la fabrication de cette nouvelle politique publique. Il existe, particulièrement pour les années 1980 et 1990, de véritables zones

d'ombre concernant le rôle des acteurs nationaux, étatiques et non étatiques, dans l'élaboration de la nouvelle politique publique foncière. Elles s'expliquent notamment par le manque d'archives dans un contexte post-conflit. Par ailleurs, la littérature scientifique disponible sur la question de la réforme du foncier s'est avant tout centrée sur l'influence des acteurs internationaux et des bailleurs de fonds (Manji A., 2006 ; Nyamugasira W., 1996).

Notre travail de thèse cherche davantage à explorer la manière dont les acteurs fabriquent du compromis. Afin de saisir leurs interactions, nous choisissons une entrée par les approches discursives des politiques publiques. Les acteurs formulent des discours, sous forme écrite ou orale, et ils les énoncent pendant le processus de fabrication. Michel Foucault (1971 : 10-11) nous rappelle que « dans toute société la production du discours est à la fois contrôlée, sélectionnée, organisée et redistribuée par un certain nombre de procédures qui ont pour rôle d'en conjurer les pouvoirs et les dangers, d'en maîtriser l'événement aléatoire, d'en esquiver la lourde, la redoutable matérialité ». Tout en acceptant ce pré-modelage du discours, nous cherchons à démontrer que sa production est au service d'une lutte pour l'hégémonie car « le discours n'est pas simplement ce qui traduit les luttes ou les systèmes de domination, mais ce pour quoi, ce par quoi on lutte, le pouvoir dont on cherche à s'emparer » (*Ibid* : 12). En parallèle, les discours et les stratégies argumentatives déployées par les acteurs sont également des ressources politiques utilisées par ces mêmes acteurs (Smith A., 2002). En contextes africains, Dominique Darbon (2004 : 176) rappelle que les analyses de politiques publiques postulent souvent « la primauté de la politique sur les politiques ». En mettant à jour les mécanismes de ces liens *politics/policy*, cette thèse entend démontrer qu'ils ne sont pas systématiquement déconnectés de la fabrication d'une politique publique mais qu'ils peuvent au contraire participer pleinement à la « guerre de position ».

Notre étude des pratiques discursives prend en considération les contextes d'énonciation. En effet, les acteurs énoncent des discours dans des lieux différents, en face d'interlocuteurs divers. En travaillant sur le langage, notamment au travers du concept d'énoncé, Michel Foucault ne s'intéresse pas particulièrement à la source de l'énoncé (M. Foucault, 2008). Il ne fait pas coïncider l'énoncé avec la performance verbale qui voit le jour lors de l'énonciation. Notre thèse cherche à démontrer que, dans le cadre de cette « guerre de position », les acteurs n'utilisent pas le même langage en fonction des lieux et des interlocuteurs avec lesquels ils interagissent. Ces changements dans leur argumentation ont un impact sur le processus de fabrication de la politique publique foncière. Nous mettons l'accent sur l'activité communicative replacée dans son contexte d'énonciation. En conséquence, nous empruntons

une piste de recherche actuellement poursuivie par Philippe Zittoun (2013) en inscrivant cette thèse dans une approche pragmatique de l'action publique.

3. Saisir les mécanismes de production des politiques publiques foncières en Ouganda : quelles contributions ?

Le foncier demeure peu étudié en science politique, et plus particulièrement en ce qui concerne les États d'Afrique de l'Est. Pourtant, replacer l'objet foncier dans son champ social c'est notamment lui reconnaître des dimensions éminemment politiques et donc saisissables par la sience politique. La gestion des ressources foncières est liée aux histoires socio-politiques des communautés. L'organisation socio-politique des Hommes, c'est-à-dire la gouvernance des Hommes, passe par la gouvernance foncière. La gouvernance des Hommes renvoie à des questions sur l'autorité, notamment dans des contextes de pluralisme juridique. Les droits et devoirs relatifs à la terre et ses ressources sont interdépendants des droits et devoirs relatifs à l'appartenance à une communauté politique locale. Ainsi, avec et/ou en parallèle de l'État, les pouvoirs locaux jouent toujours un rôle clef dans l'affectation des terres ou dans la régulation foncière. Dans ce cadre, des recherches pluridisciplinaires ont mis l'accent sur les enjeux de pouvoir que sous-tend l'objet foncier.

Sans prétendre à l'exhaustivité, on remarque plusieurs apports. Des études se sont penchées sur la mobilisation de la question foncière dans les évolutions politiques de certains pays comme la Côte d'Ivoire et le Zimbabwe (Chauveau J-P, 2000 ; Compagnon D., 2003). D'autres ont exploré la façon dont la question foncière participe à la construction des dispositifs d'ancrage local de l'État et à la structuration du champ politique national (Chauveau J-P., 2000, 2006 ; Moyo S., 2000). Les travaux de Sarah Berry (1993) ont démontré l'instrumentalisation du foncier au sein de logiques néo-patrimoniales des États où l'intervention publique restructure les réseaux de clientèle plus qu'elle ne les supprime. Enfin, d'autres études se sont penchées sur l'analyse des conflits fonciers pour comprendre les relations de pouvoir (Boone C. 2014, Mathieu P. 1996). Les travaux de Catherine Boone en science politique (2013, 2014) ont notamment permis de comprendre la diversité des formes conflictuelles concernant l'enjeu foncier en intégrant l'État comme facteur explicatif.

On peut toutefois repérer trois lacunes à la richesse de ces travaux. Premièrement, ils se concentrent surtout sur des pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique du Sud. Hormis les cas du Kenya et de l'Éthiopie, la question foncière en Afrique de l'Est demeure moins étudiée. Deuxièmement, la socio-anthropologie et l'économie demeurent les disciplines phares dans l'étude de l'objet foncier et la science politique reste en retrait. Enfin, on remarque très rarement une entrée par les politiques publiques. En tant que socio-anthropologue, Philippe Lavigne-Delville (2010a) utilise notamment la boîte à outils des politiques publiques pour étudier l'action publique foncière au Bénin. Sina Schlimmer, actuellement en thèse de science politique l'institut d'études politiques de Bordeaux, passe par l'étude de l'action publique foncière en Tanzanie pour comprendre les luttes de pouvoir dans les acquisitions foncières à grande échelle. Or, multiplier les études de l'objet foncier en science politique en utilisant une approche par les politiques publiques, permettrait de l'appréhender dans son champ politique et de questionner davantage les liens existant entre politique publique foncière et construction d'une structure de domination. Notre thèse entend contribuer à enrichir cette piste de recherche fructueuse.

Les dimensions politiques de l'objet foncier sont nécessairement au cœur du processus de fabrication d'une politique publique foncière. Puisqu'elle définit les droits sur la terre, la façon de les gérer et oriente la répartition des terres entre les acteurs, une politique publique foncière ne peut être réduite qu'à une question technique. En choisissant quels droits doivent être reconnus et quel type de gestion foncière doit être promue, elle opère un choix éminemment politique qui renvoie à des questions de gouvernance et donc d'autorité. En étudiant la fabrication d'un problème foncier et de sa solution en contextes africains, ce sont les choix de société, relatifs à l'organisation socio-politique des Hommes, qui sont questionnés.

Ces trois lacunes se retrouvent en Ouganda et ce malgré la richesse des travaux sur la question foncière dans ce pays d'Afrique de l'Est. Dans une perspective historique, certains ouvrages étudient le système foncier mailo-bibanja, une tenure foncière particulière en Ouganda, en insistant notamment sur les relations de pouvoir que sous-tend ce système foncier (Lwanga Lunyiigo S., 2007 ; Médard H., 2007 ; Hanson E., 2003). Des travaux récents en anthropologie ambitionnent d'analyser les pratiques foncières des acteurs interagissant au cœur de ce système foncier unique (Chalin V., 2013). Dans une perspective économique, Klauss Deininger et Raffaella Castagnini (2004) se sont penchés sur l'impact des conflits fonciers sur l'investissement. Enfin, les dimensions politiques de l'objet foncier ont été étudiées sous différents angles. Dans une perspective interdisciplinaire, Golaz Valérie et Médard Claire (2013) mettent à jour l'utilisation du foncier dans les pratiques néo-patrimoniales de certains

acteurs. Elliot Green (2005, 2006) travaille particulièrement sur la région centrale et analyse la façon dont l'attachement ethnique à la tenure foncière mailo-bibanja est instrumentalisé par le royaume du Buganda afin de nourrir ses revendications politiques. En adoptant une approche philosophique, Ryan Gibb (2013) consacre sa thèse de doctorat à l'étude des législations foncières en étudiant les intérêts, les stratégies et les objectifs portés par ces lois, dans le but d'analyser les raisons de leur l'échec ou de leur succès.

Si ces études permettent d'affirmer le caractère profondément politique de la question foncière, elles s'attardent peu, dans une perspective politiste, sur les processus de fabrication des politiques publiques foncières. Ce travail de thèse ancré en science politique propose d'enrichir nos connaissances empiriques de l'objet foncier en Ouganda, en l'étudiant à la fois dans son champ politique, social et économique à travers l'analyse de la fabrication des politiques publiques foncières. Cet objectif rejoint ceux actuellement développés par le CIRAD qui, depuis 2012, a mis en place une plate-forme de recherche orientée vers l'analyse des politiques de développement rural et de gestion des ressources naturelles. En effet, notre recherche s'intéresse directement à la thématique de la gouvernance foncière en posant la question des mécanismes de production des politiques car « si l'impact des politiques publiques et des interventions sur le foncier a fait l'objet de travaux, on connait beaucoup moins les processus d'élaboration des politiques » (Chauveau J-P., Colin J-P., Jacob J-P., Lavigne-Delville Ph. et Le Meur P-Y., 2006 : 3). Cette recherche est donc une contribution à l'étude de la gouvernance foncière, non sous la forme de savoirs accumulés suite à une mise en œuvre, mais en tant que nouvelles connaissances sur les mécanismes de production des politiques publiques foncières.

Cette perspective ouvre des pistes de réflexions nouvelles. Dans le cadre de cette thèse, étudier la fabrication d'une politique publique foncière nous amène à aborder sous un angle local des thématiques habituellement traitées sous un angle international. Par exemple, la nouvelle politique publique foncière traite des questions de d'accaparement des terres (*land grabbing),* un phénomène international dont les chercheurs en sciences sociales se saisissent depuis plusieurs années (Deininger K. et Byerlee D. 2011 ; Hall R., 2011). Pourtant, le *land grabbing* n'est pas obligatoirement un phénomène impliquant une entreprise ou un État. Il peut s'agir d'une dépossession par un acte individuel ou discursif. En Ouganda ces problématiques sont présentes lors de la formulation d'une nouvelle politique publique foncière. Bien que cette thèse ne se focalise pas sur les mécanismes du *land grabbing*, elle fournit un nouvel éclairage local sur ces questions.

Notre entrée par les politiques publiques contribue également à enrichir les cas d'études en contextes africains. En effet, l'analyse des politiques publiques est née en Occident pour comprendre des problématiques occidentales. Actuellement, les recherches qui utilisent une approche par l'action publique en contextes africain se multiplient (Demange E., 2010 ; Provini O., 2014) ; cependant elles restent marginales face à l'ancrage occidental de cette sous-discipline en science politique que représente aujourd'hui l'étude des politiques publiques. Elles restent d'autant plus marginales en science politique, ce que soulève la question formulée par Fred Eboko « pourquoi la science politique, française comme américaine, a-t-elle si peu étudié les politiques publiques en Afrique ? » (Eboko F., 2005 : 351). Cette réalité en amène une autre : le poids de l'État-nation occidental dans l'analyse des politiques publiques. En tant qu'organisation politique légitimée, l'État façonne dans la littérature occidentale la relation *polity/policy*. En effet, Pierre Muller (1985 : 168) souligne « qu'une société sectorisée a nécessairement besoin d'une instance extérieure pour réguler sa propre production. L'instance c'est l'État, son moyen d'action, les politiques sectorielles ». Notre recherche tend à démontrer que cette relation *polity/policy* n'est pas de prime abord légitimée en contextes africains. Nous questionnons cette relation grâce à l'utilisation de la théorie structurationniste. Elle nous permet premièrement d'opérationnaliser la relation dialectique existant entre l'action et la structure et, a fortiori, de mettre simultanément l'accent sur le changement et les phénomènes d'auto-renforcement. Deuxièmement, cette approche intègre à l'analyse la structure de domination. Or, cette considération est absente des approches classiques en politique publique. Cette thèse de doctorat entend donc contribuer à l'enrichissement des cadres théoriques utilisés aujourd'hui en analyse des politiques publiques mais également en science politique. Actuellement, ce cadre théorique est principalement utilisé en science de gestion. Si d'importants travaux en science politique se sont saisis de cette approche (Jabri V., 1996, Trottier J., 2007a ; Fernandez S., 2009), ils sont encore peu nombreux.

Enfin, l'analyse diachronique des interactions entre acteurs et structures lors de la fabrication de cette nouvelle politique publique foncière éclaire la manière dont un nouveau régime se met en place suite à un effondrement des structures étatiques. En effet, la formulation d'une nouvelle politique publique foncière contribue à l'institutionnalisation du pouvoir. Ce travail de thèse n'ambitionne pas d'étudier la manière dont un État se reconstruit après s'être partiellement effondré, ni ne choisit d'appréhender la question de la construction des régimes politiques. Cependant, suivre le processus de fabrication d'une politique publique sur une

période de 25 ans permet de contribuer, d'une manière originale, à la compréhension de l'exercice du pouvoir en Ouganda en particulier, et en Afrique Subsaharienne en général.

4. Organisation de la thèse

Cette thèse se découpe en cinq parties. La première partie (chapitre 1 et 2) est consacrée au cadre théorique choisi et à la méthodologie employée. Le chapitre 1 détaille le cadre théorique, notre question de recherche, nos hypothèses et nos objectifs. Le chapitre 2 détaille notre méthodologie.

La deuxième partie analyse la façon dont le nouveau groupe au pouvoir en 1986, le *National Resistance Movement* (NRM) mené par le guérillero Y. K. Museveni, s'empare de la question foncière. Le chapitre liminaire a pour objectif d'apporter un éclairage sur les politiques foncières coloniales et postcoloniales. Il explore la manière dont la structure de signification foncière va progressivement renforcer une structure de domination de type étatique où le contrôle du foncier par l'État devient source du pouvoir. Ce chapitre liminaire permet de contextualiser la situation foncière au moment où le NRM prend le pouvoir. Le chapitre 3 explore la manière dont le nouveau régime NRM se positionne face à cette question foncière qui, depuis les débuts de la colonisation, reste au cœur des enjeux politiques et économiques. Il analyse la fabrication du problème foncier en contexte post-conflit et celle de sa solution. Il démontre que leur processus de fabrication en huis-clos favorise la formulation d'un énoncé hybride, empreint à la fois des schèmes interprétatifs véhiculés par la Banque mondiale et ceux portés par le gouvernement NRM. Cet énoncé favorise une transformation progressive de la structure de signification tout en renforçant une structure de légitimation de type domanial et une structure de domination de type étatique. Le chapitre 4 porte sur le court-circuit déclenché par la réforme de la Constitution dans la fabrication de la nouvelle politique publique foncière. Il analyse comment le projet constitutionnel porté par le régime NRM déclenche une nouvelle étape dans la fabrication de cette politique publique foncière en réformant le chapitre foncier de la Constitution. La formulation de cette Constitution permet une ouverture de l'action publique foncière jusqu'alors restreinte au huis-clos. La participation de nouveaux acteurs permet à de nouveaux schèmes interprétatifs de circuler. Ils sont porteurs de changement. La structure de légitimation de type domanial s'écroule. Ceci érode la structure de domination de type étatique.

La troisième partie analyse la façon dont la nouvelle politique publique foncière se fabrique suite à l'érosion de la structure de domination. Le chapitre 5 explore la manière dont les acteurs intègrent les bouleversements, survenus lors du processus constitutionnel, à la nouvelle loi foncière en fabrication. Les premiers changements opérés au début des années 1990 se confirment. Une structure de signification de type néolibéral émerge. Elle épouse le paradigme orthodoxe en favorisant la privatisation des ressources foncières tout en intégrant de nouveaux schèmes interprétatifs qui amoindrissent les procédés de titrage et de cadastrage préconisés. Le chapitre 6 explore la manière dont le durcissement du régime NRM favorise la fabrication d'un amendement à la loi foncière. Ce nouveau texte de loi renforce la structure de domination de type étatique. Il affaiblit aussi le pouvoir foncier du royaume du Buganda que le président Y. K. Museveni perçoit comme une menace à la domination de l'État en tant qu'unique organisation politique légitime.

La quatrième partie se compose du chapitre 7. Il apporte un éclairage local à la fabrication des politiques publiques foncières en se penchant de façon approfondie sur un cas d'étude. Suite à la mise en œuvre d'un projet de certification dans le Nord de l'Ouganda, des acteurs s'opposent à l'individualisation des droits fonciers que le certificat foncier « coutumier » produit. D'autres acteurs combattent la structure de domination de type étatique que la mise en œuvre des politiques publiques foncières met à jour. Ce chapitre démontre qu'un nouveau problème né de la mise en œuvre des politiques publiques foncières n'est pas traité par les autorités publiques ougandaises, ceci afin de renforcer le pouvoir du NRM.

La cinquième partie se compose du chapitre 8. Ce dernier chapitre reprend l'intégralité des résultats empiriques de cette thèse en les lisant à la lumière de notre cadre théorique. Ceci permet d'appréhender le changement et l'inertie des structures en fonction de l'agence exercée par les acteurs.

PREMIÈRE PARTIE : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE

Cette première partie a pour objectif d'expliciter les cadres théoriques et méthodologiques utilisés dans le cadre de cette thèse. Dans le premier chapitre, nous présentons le cadre théorique forgé afin de répondre à notre problématique (chapitre 1). Il doit nous permettre d'analyser les interactions entre la fabrication d'une nouvelle politique publique foncière en Ouganda et les structures afin de saisir les phénomènes de changement et d'inertie. Notre cadre théorique a été construit à partir de notre travail empirique. Il associe plusieurs approches dont le structurationnisme, la sociologie politique de l'action publique, une approche discursive de l'action publique et une approche pragmatique. Cette association nous permet d'analyser simultanément les interactions entre l'agence humaine et les structures, et les relations de pouvoir qui traversent la fabrication d'une nouvelle politique publique foncière en Ouganda.

Chapitre 1 : Cadre théorique : l'action publique foncière en contextes africains

Ce premier chapitre présente le cadre théorique mobilisé afin d'analyser la question du changement. En Ouganda, les politiques publiques foncières fabriquées sous le régime du *National Resistance Movement* (NRM) sont-elles productrices de métamorphoses permettant le changement, ou sont-elles davantage soumises à des effets d'auto-renforcement ?

Cette question du changement n'est pas nouvelle et différentes approches en sciences politiques se sont développées dans le but de caractériser ce qui change d'une part, et ce qui perdure d'autre part. Selon Pierre Muller (2005), une politique publique se définit par rapport au changement, « soit que l'on cherche à freiner une évolution, soit que l'on cherche, au contraire, à promouvoir la transformation du milieu concerné » (*Ibid* : 156). Deux types d'approches dominent les débats en ce qui concerne l'analyse des phénomènes de changement. Les premières conçoivent la stabilité des politiques publiques mais mettent l'accent sur le caractère rapide d'un possible changement en raison de l'introduction puis de la domination de nouvelles croyances évacuant les anciennes. Ces approches cognitives et normatives (Muller P., 2005) placent l'acteur comme moteur du changement. Par exemple, la déstabilisation des systèmes de croyances peut être précipitée par des coalitions de cause regroupant des acteurs aux croyances communes (Paul A. Sabatier et Weible C. M., 2007) et faisant la promotion d'une solution. Les deuxièmes approches perçoivent les changements comme marginaux, lents, freinés par des effets d'auto-renforcement. Ce sont notamment les travaux des néo-institutionnalistes qui mettent l'accent sur la continuité. Par exemple, le sentier de la dépendance (*path dependency*) met en lumière des mécanismes qui freinent le changement tels que les règles du jeu institutionnelles ou encore les modèles de mobilisation des acteurs par exemple (Pierson P., 1993).

Ces deux approches ont toutefois subi des transformations. Celles se focalisant sur l'aspect cognitif et normatif ont notamment intégré davantage les institutions à travers une analyse par les trois « i » où l'impact des idées, intérêts et institutions sur le changement est appréhendé avec une temporalité différente (Palier B. et Surel Y., 2005). Le concept « d'équilibre ponctué » (*ponctuated equilibrum*) permet également de penser l'alternance entre des périodes stables et des périodes de changements profonds (Baumgartner F. R. et Jones B. D., 2002).

Ces approches tentent de combiner à la fois une entrée par les acteurs et par les institutions, tout en restant ancrées dans une posture constructiviste. Ce courant épistémologique cherche à mettre en lumière les processus de production sociale afin d'expliquer comment se sont imposées les significations. Les approches qui mobilisent le constructivisme se sont développées avec l'idée que la relation entre l'agence humaine et les structures est dialectique. Cependant, elles n'expliquent pas les mécanismes de cette relation et négligent l'existence d'une structure de domination. Afin d'apporter un éclairage sur les phénomènes de changement en Ouganda, cette thèse propose d'étudier la fabrication des politiques publiques foncières en interaction avec les structures de légitimation, de signification et de domination. En utilisant la théorie structurationniste, ces travaux proposent une démonstration empirique de cette interaction afin de saisir les mécanismes du changement et les effets d'auto-renforcement.

C'est à partir du terrain, c'est-à-dire des données empiriques, que le cadre d'analyse a été forgé afin de capturer au mieux les dynamiques observées. Il s'agit d'une étude couvrant une période de 25 ans, un temps relativement long qui permet d'appréhender l'évolution des configurations d'acteurs, les contraintes des structures mais également les dynamiques de la vie politique ougandaise. Ce cadre d'analyse se nourrit d'une littérature africaniste redonnant à l'État en Afrique une autonomie sous la contrainte, une condition essentielle à l'étude de l'action publique en contextes africains, et adopte une posture ontologique structurationniste. Elle permet de penser à la fois les structures et l'agence humaine dans la fabrication d'une politique publique. Inscrit dans les grandes lignes de la sociologie politique de l'action publique, ce travail de thèse utilise les approches discursives des politiques publiques, et plus particulièrement une approche pragmatique de l'action publique.

Ce chapitre se découpe en deux sections. La section 1 apporte dans un premier temps un éclairage nécessaire à l'objet foncier. Qu'entendons-nous par le terme foncier ? Et que signifie-t-il dans les pays africains ? Appréhender l'objet foncier par le prisme de sa dimension sociale permet de comprendre les facettes fondamentalement politiques de cet objet et d'appréhender la fabrication d'une politique publique foncière en Ouganda comme une activité d'autant plus politique.

Dans un deuxième temps, elle se concentre sur des questions de légitimité et de définition de l'action publique en contextes africains. Étudier la fabrication d'une nouvelle politique publique foncière en Ouganda soulève des questions. Quelle possibilité, concrète et

théorique, d'analyser des actions publiques foncières déployées par des acteurs appartenant à des univers institutionnels différents, au sein de régimes politiques semi-autoritaires ? Comment procéder là où l'État n'a pas subi les mêmes « phases » de construction qu'en Occident ? Penser l'État en Afrique comme une unité politique autonome sous la contrainte permet de légitimer une étude de l'action publique. Cette thèse choisit de s'inscrire dans cette littérature pour analyser l'action publique foncière en Ouganda.

La section 2 aborde la manière dont ce travail entend étudier l'interaction entre fabrication des politiques publiques foncières et structure de légitimation, de signification et de domination. Quels outils mobiliser, quelle posture ontologique adopter ? Avant toute chose il est important de situer cette thèse par rapport aux postures ontologiques contemporaines. Les approches actuelles n'expliquent pas l'interaction entre l'agence humaine et les structures et négligent la structure de domination. Ce travail de thèse choisit une entrée par le structurationnisme, afin de saisir l'action publique foncière comme une activité politique non neutre mais enchevêtrée dans la construction d'une structure de domination. Afin d'opérationnaliser le structurationnisme, ce travail fait appel à une approche discursive et pragmatique de l'action publique. En se focalisant sur les pratiques discursives analysées dans leur contexte d'énonciation, cette approche permet de saisir le langage des acteurs participant au processus de fabrication de la nouvelle politique publique foncière comme des « discours en action ». Concevoir le langage comme lieu de production de pouvoir permet de mieux saisir les stratégies des acteurs pour rendre hégémoniques leurs idées et imposer une structure de signification qui renforcera ou bouleversera une structure de domination.

Section 1 : L'action publique foncière en contextes africains

Afin d'appréhender la question du changement, ce travail de thèse entend démontrer empiriquement comment une nouvelle politique publique foncière en Ouganda s'est fabriquée en interaction avec les structures. Pour ce faire, il est nécessaire de définir les contours de l'objet foncier afin d'appréhender tout au long de ce travail de thèse la manière dont les acteurs le conçoivent. Dans les pays occidentaux, le terme foncier renvoie parfois à son sens dérivé d'immobilier où les constructions en général sont désignées en tant que biens fonciers. Dans le cadre de cette thèse, le foncier ne fait pas référence aux biens immobiliers, il n'est pas entendu comme un signifiant fiscal ou encore comme un support de biodiversité. Il fait référence aux

relations entre les humains au sujet de la terre. Il s'agit d'un objet d'étude éminemment politique que cette thèse en science politique aborde sous l'angle des politiques publiques.

La section 1.1 apporte cet éclairage nécessaire. De plus, comment concevoir l'étude de l'action publique en contextes africains ? Peut-on parler de politiques publiques à l'image des programmes d'action formulés en Occident[9] ? Cette question appelle à un positionnement par rapport à la manière dont on perçoit l'État en Afrique. La section 1.2 situe cette thèse dans des travaux africanistes permettant de penser l'État en Afrique comme une entité politique autonome sous contrainte.

1.1 Étudier l'objet foncier comme un « fait social total »

À l'instar d'Etienne le Roy (2011), ce travail de thèse considère le foncier comme un « fait social total ». Ce dernier emprunte ce concept à Marcel Mauss pour insister sur l'idée que le foncier « met en branle » toutes les composantes de la société. En étudiant le foncier, on appréhende un bien économique, des relations sociales et politiques, des dimensions religieuses et culturelles qui organisent les sociétés africaines. Ainsi, la section 1.1.1 invite à penser l'objet foncier en dehors des schémas de pensée occidentaux. Dans les pays en développement, les régimes privés sont une exception et non une règle car initialement la propriété privée n'existe pas. Les individus détiennent la terre en vertu de régimes fonciers « coutumiers », des gestions plurielles qui sont liées à l'organisation politico-sociale des communautés. La section 1.1.2 explore la manière dont l'objet foncier a été traité dans la littérature. Jusqu'aux années 1960, le foncier est davantage étudié sous un prisme économique et ce n'est qu'à la fin des années 1980 que de nouvelles études le reconnectent à son champ social. Cette reconnexion permet de mettre en exergue les dimensions éminemment politiques de l'objet foncier.

[9] Nous employons le terme d'Occident pour désigner l'Europe et l'Amérique du Nord.

1.1.1 Le foncier : des relations entre les humains au sujet de la terre

En Afrique Subsaharienne, moins de 10 % des terres font l'objet d'un titre de propriété. Dans les espaces ruraux, les rapports existant entre la terre et les individus ou groupes sont définis par des régimes fonciers « coutumiers »[10]. Le terme de régime foncier désigne le rapport à la loi ou à la « coutume » qui peut exister entre des individus ou des groupes relativement aux terres (FAO, 2003), c'est à dire l'ensemble de règles élaborées par une société pour régir le comportement de ses membres vis-à-vis de la ressource foncière. Peut-on présenter ces régimes fonciers « coutumiers » en Afrique, ou en Ouganda ? La réponse à cette question est négative en raison de « la grande diversité des situations concrètes et (des) transformations souvent profondes qu'ils ont connues » (Lavigne-Delville Ph., 1999 : 1). Cependant, il est possible de dégager des caractéristiques communes lorsque les principes fonciers et les modes locaux de régulation demeurent de type « coutumier ».

En Ouganda, comme sur le reste du continent africain, la ressource foncière n'est pas concrètement gérée par les institutions étatiques. Sur papier, des lois encadrent leur gestion, cependant la réalité pratique est tout autre. Premièrement, la propriété privée n'existe pas et les droits d'accès à la terre sont liés aux identités sociales car ils dépendent des contextes sociétaux. Cela signifie que le foncier et toutes les règles qui gouvernent l'accès à la terre, est enchâssé dans les rapports sociaux (Lavigne-Delville Ph., 1999). Les droits fonciers que l'on peut exercer dépendent de notre position, c'est-à-dire d'un statut social inévitablement évolutif (d'un homme célibataire on devient un homme marié, de cadet on devient l'aîné, etc.).

Ces droits sont protégés par des autorités « coutumières » (chefferies terriennes et chefferies politiques) dont la légitimité est acquise en raison de l'antériorité d'installation ou de la conquête des terres où se situe le territoire villageois. Ces autorités possèdent alors une forme de contrôle politique sur le territoire. Ils ont le pouvoir d'installer de nouveaux groupes lignagers qui, à leur tour, pourront décider de déléguer des droits fonciers sur la portion de brousse qui leur a été affectée. Mais ces autorités ne font pas appliquer des normes immuables. Le droit coutumier serait de nature « procédurale » et non codifié ce qui signifie que les autorités

[10] Les régimes fonciers « coutumiers » renvoient aux systèmes fonciers locaux. Le terme de "coutumier " est ici placé entre guillemets car il peut malencontreusement évoquer quelque chose de " traditionnel " et " d'ancien ".

définissent davantage des règles d'accès aux ressources selon une trajectoire orientée non déterminée plutôt que selon des règles immuables et formalistes (Chauveau J-P., 1998 : 73). Dès lors, il n'existe pas de définition à priori des droits mais des procédures par lesquelles on peut avoir accès aux ressources.

Ainsi, l'accès à la terre en contextes africains dépend de deux éléments fondamentaux, à savoir l'histoire socio-politique de la communauté et la position sociale. La terre appartient à une chaîne d'individus qui part de l'ancêtre fondateur. Par ailleurs, sur une même parcelle de terre, plusieurs personnes peuvent posséder différents types de droits fonciers. Nous parlerons alors de faisceaux de droits. En 1992, Shalger E. et Ostrom E. ont conçu une typologie des droits selon leur fonction. On peut distinguer des droits d'usage au sens large, c'est à dire des droits opérationnels concernant directement l'action des humains sur la ressource, comme l'exploitation, et des droits d'administration qui permettent de participer à la définition et à l'administration des droits d'usage (Shalger E. et Ostrom E., 1992). Chaque détenteur de droits détient alors d'une manière plus ou moins complète ce faisceau de droits. En raison de l'enchâssement social des droits d'accès à la terre et de la pluralité des droits sur une même parcelle, la terre appartient à une chaîne d'individus partant de l'ancêtre fondateur et il existe une pérennité des liens unissant la terre à ceux qui y sont titulaires de droits (Kouassigan G-A., 1966 : 89). Dès lors, l'inaliénabilité de la terre est un principe absolu[11].

Que ce soit les « procédures » définies par les autorités « coutumières » ou les droits fonciers, ils n'évoluent pas à l'écart des législations coloniales et postcoloniales. Plus de cent ans après le début des colonisations en Afrique, il serait inconcevable d'opposer des pratiques locales aux législations. Les interférences de l'État ont été intégrées dans les pratiques locales ce qui confère un caractère « hybride » à ces droits fonciers. Catherine Boone (2014) parle de néo-coutumiers pour appréhender ces droits métissés au sein des communautés locales. Les interventions coloniales ont largement reproduit ce qui s'est passé dans les pays européens[12],

---

[11] Cette inaliénabilité du foncier est aujourd'hui mise à mal par les contraintes financières subies par les individus qui, pour payer l'éducation de leur enfant ou des soins médicaux vendent parfois des portions de leur terre d'une manière individuelle.

[12] Ce scénario ne s'est pas déroulé de la même façon dans tous les pays européens. En Angleterre, cette homogénéisation est connue sous le nom de mouvement des *enclosures*. Il s'étale sur plusieurs siècles pour s'accélérer au XVIIIème et voit l'imposition de la propriété privée sur les systèmes de coopération et de communauté d'administration des terres. Ce mouvement a notamment donné naissance à de très grands propriétaires terriens. En France, c'est la révolution française qui installe définitivement la

c'est à dire une homogénéisation du système foncier par la propriété privée au nom du développement. Inévitablement, ces interférences de l'État colonial et postcolonial sont les moteurs d'un pluralisme juridique où coexistent les référents « coutumiers » d'une part, le droit formel étatique d'autre part, et les pratiques administratives enfin. Le pluralisme juridique est entendu au sens anthropologique du terme où la "loi" n'est pas définie en référence à l'État mais aux autorités et aux institutions que l'on peut trouver au cœur de champs sociaux semi-autonomes (Griffiths J., 1986 : 14).

1.1.2 L'étude de l'objet foncier en contextes africains

La question foncière en contextes africains a été intensément étudiée par des historiens, des anthropologues, des économistes ou encore des juristes. La multiplication de ces études suit l'évolution des questionnements sur l'objet foncier. Jusqu'à la fin des années 1960, le foncier est majoritairement pensé en lien avec l'économie. Il n'est qu'un bien productif que l'on doit individualiser puis titriser[13] afin d'exploiter son capital. Il se lie notamment à la théorie économique des droits de propriété développée dans la lignée des travaux de Robert Coase (1960), un économiste néolibéral, père fondateur de la théorie des coûts de transaction, au moment de l'ascension de l'école de Chicago[14], à partir des années 1960. La théorie des droits de propriété associe au droit de propriété privée, individuelle et transférable, un accroissement de la productivité. Lorsque les ressources productives deviennent rares, l'individualisation des droits sur ces dernières constituerait la garantie d'une allocation optimale (Demsetz H., 1967, Johnson O. 1972)[15]. Le foncier, entendu strictement par cette littérature comme une ressource productive qu'il faut privatiser, repose sur des thèses comme celle de la tragédie des communs

---

propriété privée et fait naître une petite propriété rurale s'affichant contre les droits domaniaux seigneuriaux (Le Roy., 2007).

[13] C'est-à-dire allouer un titre de propriété privée.

[14] Ce nom vient du fait qu'un nombre non négligeable de ces économistes ont été des professeurs du département d'Économie de l'Université de Chicago. Ils s'opposent à la théorie keynésienne qui impliquerait un trop grand interventionnisme de l'État. Ils défendent le monétarisme et le libéralisme et prônent un marché libre et ouvert dans le cadre d'un interventionnisme étatique fortement limité. Ils voient la propriété privée comme la clé des conditions de la prospérité.

[15] La théorie économique des droits de propriété est expliquée dans la section 2 du chapitre 3.

de Hardin G. (1968) qui dénigre la gestion en commun des terres. Selon cette théorie, les ressources communes seraient en accès libre. Aucune règle n'inciterait les individus à protéger la ressource et ces derniers ne l'utiliseraient que dans un but utilitaire. Cette lecture du foncier induit un cadre de pensée plaçant la propriété privée comme « moderne », et niant l'existence même des régimes fonciers « coutumiers ».

Dès les années 1980, ce schéma de pensée s'érode. En France, c'est le laboratoire d'Anthropologie juridique de Paris alors dirigé par Étienne le Roy qui entame à la fin de la décennie une série d'études sur l'objet foncier, désormais détaché de son prisme économique. Au milieu des années 1990, Etienne Le Roy présente une typologie des droits de propriété afin de montrer l'existence sur une même surface de droits multiples appartenant à des personnes ou à des groupes différents ce qui permet de redéfinir ce qui est appelé « propriété privée » comme un simple cas particulier tout à fait exceptionnel (Le Roy E. 1996). Au début des années 1990, Schlager et Ostrom (1992) réalisent également une typologie des droits de propriété par les faisceaux de droits et démontrent l'organisation que sous-tend la gestion des communs fonciers ainsi que leur potentiel productif.

Ces travaux sont les moteurs d'une multitude d'études pluridisciplinaires qui remettent en question les postulats de la théorie économique des droits de propriété et qui considèrent désormais l'objet foncier dans son champ social. On critique l'association faite entre sécurité foncière et délivrance d'un titre de propriété (Roth et al., 1989 ; Bruce J. et Migot-Adholla S., 1994), ou encore la relation forte postulée entre, d'une part, l'investissement ou la productivité des facteurs et, d'autre part, le type de possession ou la disponibilité d'un titre de propriété (Barrows R. et Roth M., 1990 ; Migot-Adhola S. et al., 1991; Bruce J. et Migot-Adholla S., 1994). Des auteurs mettent en évidence le fait que l'identification des droits ne peut que difficilement prendre en considération l'enchâssement social et politique des droits fonciers. Par exemple, ils montrent l'imperfection des transactions. La vente, la location ou encore le don de terre sont souvent accompagnés de clauses sociales qui perdurent après la cession et qui s'inscrivent de fait dans les fondements des dispositifs de gouvernance locale (Le Roy E., Karsenty A., et Bertrand A., 1996, Chauveau J-P., 2006). Une simple identification des droits fonciers ne peut pas appréhender ces réalités.

D'autres chercheurs inscrits dans une démarche de *Political Ecology*[16] intègrent aux faisceaux de droits des questions environnementales tout en considérant les contextes économiques géographiques et politiques. Dans ce cadre Woodhouse Ph. met l'accent sur la gouvernance des ressources naturelles en lien avec la marchandisation de la terre (et de l'eau) mais également sur l'impact des changements technologiques sur la production agricole et les pratiques foncières (Woodhouse Ph. Bernstein H. et Hulme David, 2000). Enfin, la considération de ce champ social permet l'émergence de questionnements sur les relations entre droits fonciers et identité. Cette littérature met en avant la notion de construction d'identité collective ou individuelle par le biais de la propriété. Elle part du constat que les droits d'accès à la propriété sont très souvent indissociables des droits d'accès à une identité et à une citoyenneté locale (Jacob J-P. et Le Meur P-Y., 2010). Ainsi, la transformation des droits d'accès à la terre, comme leur formalisation, opère inévitablement des ruptures avec la citoyenneté locale en modifiant les critères d'inclusion et d'exclusion, des transformations parfois instrumentalisées par les acteurs.

2.1 L'Étude de l'action publique foncière en contextes africains

Étudier l'action publique foncière en Ouganda pose pourtant des questions relatives à la légitimité même de l'objet d'étude. Peut-on penser l'action publique en contextes africains ? Existe-t-il des politiques publiques en Afrique Subsaharienne ? L'étude de l'action publique en contextes africains est relativement récente. Ce retard s'explique notamment par l'importance de la problématique de l'État dans les rouages des études politiques africanistes. Le triomphe de certaines approches a empêché de penser l'État en Afrique comme une entité politique autonome. Cette section se positionne par rapport à la littérature sur l'État en Afrique afin de légitimer l'étude de l'action publique en contextes africains d'une part, et de fournir un cadre théorique pertinent à son analyse d'autre part.

Pour ce faire, la section 2.1.1 revient sur deux conceptions dominantes de l'État en Afrique : la théorie de la dépendance et le développementalisme, qui ont empêché de donner

[16] La *political Ecology* analyse les relations de pouvoir à propos de la gestion de l'espace et de l'environnement. Cette approche prend en compte les enjeux ecologiques dans l'action politique en s'interessant notamment à la production des connaissances.

une place à l'étude de l'action publique. Pour penser l'action publique en contextes africains, il est essentiel de penser l'État comme une organisation politique autonome sous contrainte. La section 2.1.2 explore la manière dont ce travail de thèse conçoit l'action publique qui, tout en conservant une banalité afin de ne pas enfermer les pays africains dans un particularisme, est malgré tout caractérisée par des singularités. Afin de la saisir au mieux, ce travail adopte une démarche de recherche en sociologie politique de l'action publique foncière.

2.1.1 Légitimer l'étude de l'action publique en contextes africains : l'État autonome sous contrainte

Depuis quelques années en science politique, l'étude de l'action publique en contextes africains se développe. Une approche constructiviste en termes de sociologie de l'action publique est privilégiée. Ces travaux analysent la co-construction des politiques publiques par un ensemble d'acteurs étatiques et non-étatiques. Cependant, ces travaux sont récents dans l'histoire de la discipline. Cet intérêt tardif pour l'étude de l'action publique en tant qu'analyse de la prise en charge des problèmes publics, s'explique notamment par la domination d'une littérature sur l'État africain qui privilégie les paradigmes dépendantistes[17] et développementalistes. Le premier s'inscrit dans une approche structuraliste où les mutations de l'économie capitaliste mondiale programment la mise en dépendance des États du « Sud » considérés comme « périphériques » aux États du Nord. Pour se libérer du joug des bourreaux occidentaux, les pays du Sud seraient amenés à « se déconnecter » du système économique et politique (Amir S., 1986), pour se libérer des contraintes imposées par le système économique mondial. Ce focus sur la dépendance structurelle, présent dans la littérature dès les indépendances, est un frein à l'appréhension de l'autonomie de l'État africain qui n'est pas envisagé comme une entité politique « capable » d'agir par elle-même.

On retrouve cette thèse de l'État « incapable » dans les travaux de Bertrand Badie et de Pierre Birnbaum (1979). Dans cette logique, l'État importé est une reprise plus ou moins forcée d'un

[17] Conçue dans les années 1950, cette théorie de la dépendance étudie dans un premier temps la situation propre au sous-continent latino-américain et repose sur trois postulats. Après avoir rejeté les économies en développement, le système capitaliste les cantonne à la périphérie. Dès lors une dépendance économique se met en place en faveur des pays développés du Nord par rapports aux pays de la périphérie au Sud ce qui enlèverait toute autonomie (politique et économique) à ces derniers.

modèle exogène « greffé » aux unités politiques africaines. Cette thèse propose une lecture réductrice de l'État en Afrique qui, comme en Asie, resterait « un pur produit d'importation, une pâle copie des systèmes politiques et sociaux européens les plus opposés, un corps étranger de surcroît lourd, inefficace et source de violence » (*Ibid* : 181). Dès lors, l'action publique est difficilement envisageable au sein d'une littérature privilégiant le lexique de la faillite de l'État et de son délitement, et ce malgré le caractère « inédit » du modèle étatique engendré par cette « greffe » (Badie B., Hermet G., 1990 : 128). Malgré les apports considérables de cette littérature, dont l'une des richesses est d'avoir mis en exergue des mécanismes de dépendances telle que la captation de la souveraineté construite entre les États occidentaux et les États du Sud au détriment des derniers, la thèse de la dépendance tout comme celle de l'État importé construisent le mythe d'un ensemble unifié. Elle présente globalement la greffe comme un échec et ne permet pas de voir les mécanismes d'appropriation qui sont en jeu, les manières dont ces États se construisent avec une historicité qui leur est propre. Une fois encore, l'État en Afrique est dépossédé d'une quelconque autonomie et cette contrainte de l'unicité freine l'étude de la diversité des configurations politiques et des différentes formes de l'action publique.

L'État développementaliste « capable » ne donne pas d'avantage de place à l'étude de l'action publique en tant qu'analyse de la prise en charge des problèmes publics. Né suite au choc pétrolier de 1973 mais conceptualisé en 1995 par Adrian Leftwich (1995), l'État développementaliste[18] se caractérise par sa capacité à intervenir en tant qu'acteur phare dans les politiques de développement. Devenu capable, il est l'acteur clef qui doit permettre une réduction de la pauvreté, l'accès au bien-être ainsi que la sécurité humaine grâce à la mise en œuvre de politiques publiques efficaces (Mkandawire T., 2001). Au cœur de cet État capitaliste interventionniste et plus ou moins soumis à l'édification de politiques économiques et de politiques émises par les institutions internationales, les actions publiques déployées par les acteurs étatiques et non étatiques sont analysées sous le prisme des politiques dites de « développement ». Dans ce cadre, l'analyse de l'action publique est au service de cette priorité développementaliste où l'on scrute les interventions de l'État, moins pour décrypter des

[18] Pour les historiens des sciences et techniques tels que Bonneuil C. (2000) cet État développementaliste nait dans les années 1930 quand les gouvernements coloniaux adoptent des politiques plus dirigistes, en soulignant toutefois qu'il existe de fortes variations selon les colonies.

mécanismes de co-construction des politiques que pour appréhender ses stratégies de développement.

Au-delà de la « capacité » de l'État, l'étude de l'action publique demande son appréhension comme une entité politique autonome sous contrainte. Cette thèse s'inscrit dans une littérature qui promeut l'hybridité de l'État et de ses institutions, tout en le pensant toujours en construction et à la recherche d'une stabilité qu'apporte l'hégémonie. L'autonomie de l'État en Afrique se développe notamment dans les écrits de J.F Bayart (2006). Il s'oppose aux thèses de l'extranéité de l'État, qui postulent « la primauté des facteurs exogènes dans le changement politique qui affecte l'Afrique, l'Amérique latine et l'Asie depuis l'expansion mondiale de l'impérialisme occidental » (2006 : 8). Pour J-F. Bayart, il ne peut y avoir de dichotomie entre les dynamiques nationales « internes » et des dynamiques internationales « externes » et il y a donc autonomie de l'État africain sous la contrainte. En travaillant notamment sur les administrations « projetées », Dominique Darbon (2003) adopte cette notion d'autonomie sous contrainte en articulant transferts idéologiques, méthodologiques et instrumentaux, à la réception, l'appropriation ou encore l'instrumentalisation de ces transferts. La notion d'administration projetée lui a permis de travailler sur l'action publique en contextes africains et de penser le rôle du professionnel de l'action publique comme permettant une articulation bureaucratie/société (Darbon D., 2001 :40).

Pour J-F Bayart, c'est notamment la notion d'historicité politique qui lui permet de saisir l'autonomie de l'État africain. Elle fait le procès des écrits laissant suggérer la *tabula rasa* précoloniale, c'est-à-dire le néant politique avant la colonisation. Des formations politiques préexistaient à la mise en dépendance par l'Occident. En conséquence, la « greffe » des institutions étatiques a inévitablement engendré leur réappropriation et leur hybridation par les groupes sociaux autochtones. Nous adoptons cette démarche pour étudier l'action publique foncière en Ouganda. L'objet foncier emprisonne des pratiques plurielles en mutation existant avant la colonisation. L'évolution du système foncier ougandais ne peut être appréhendée qu'à la lumière de l'histoire de ces pratiques et de leurs évolutions en fonction des transformations sociales et économiques. Ce travail de thèse pense l'historicité propre des multiples parcours de la formation de l'État en Afrique. L'imposition du modèle de l'État et la mise en dépendance des pays africains par les pays occidentaux s'est déroulée de manière différente suivant l'historicité des unités politiques précoloniales, en bouleversant profondément les structures de domination des sociétés impactées.

Dans le cadre de cette thèse, l'État africain est depuis le moment colonial à la « recherche de l'hégémonie », c'est-à-dire d'un pouvoir reconnu et légitimé alors que la domination repose au contraire sur un pouvoir fondé sur la force. Le concept d'hégémonie est entendu au sens gramscien du terme. Il s'agit d'un processus où l'hégémonie des dominants est associée à la « direction », c'est-à-dire au consentement des dominés dans un cadre coercitif (Ricci F. et Bramant J., 1975 :147). Cette hégémonie se gagne par une bataille des idées et des valeurs qui, une fois remportée par le groupe dominant, fonde les bases de sa légitimité. Jean-François Bayart fait référence à une « recherche de l'hégémonie » qui permettrait la création d'un rapport de force stable entre les différents groupes sociaux dominants anciens et nouveaux (Bayart J-F., 2006 : 146). En tant que processus historique contingent, cette « recherche de l'hégémonie » suppose l'existence de luttes sociales et la négociation de compromis hégémoniques où l'on tient compte des intérêts et des tendances des groupes sur lesquels l'hégémonie sera exercée.

Cette quête se fait avec la « société civile », non contre elle, et la relation qu'ils entretiennent est dynamique. Ce rejet de la dichotomie entre « société civile » et État nous permet de nous différencier de la vulgate libérale qui établit une distinction entre les deux puisqu'elle perçoit l'État comme se structurant autour d'une société humaine construite sur la primauté de la liberté individuelle. La « recherche de l'hégémonie » suppose un processus de « totalisation étatique », à savoir une mise en dépendance de la société. Dès lors, elle est un prolongement de l'État au sens gramscien du terme. Cette volonté de mise en dépendance se fait avec un processus de « détotalisation » de l'État postcolonial engagé par « la société civile » (Bayart J-F., 1983). Il implique des pratiques qui vont à l'encontre de la mise en dépendance telles que l'abstentionnisme électoral, les révoltes, les grèves par exemple. L'ensemble de « ces modes populaires d'action politique » (Bayart J.F., 2006) sont les produits de l'action des groupes sociaux dominés qui, avec les dominants en quête d'hégémonie, permettent de penser l'État en Afrique comme une construction de l'ensemble des groupes sociaux.

En Ouganda, ces groupes sociaux comprennent aujourd'hui des institutions traditionnelles apolitiques. Créés par la main du colonisateur, c'est le cas par exemple de celle du Busoga, ou d'autres dont l'existence précède l'arrivée de la Couronne britannique, comme le royaume du Buganda ; elles ont « officiellement » perdu leur caractère politique sous le régime de Y. K Museveni. Ces unités centralisées se retrouvent principalement au Sud. Afin de faciliter la lecture de cette thèse, nous distinguons les institutions traditionnelles centralisées,

qu'elles soient de pures créations coloniales ou non, des autorités « coutumières » présentes dans les chefferies et les sociétés segmentaires au Nord du pays[19] (Chrétien J-P., 1994 : 34).

Ce point nous amène à aborder la question de l'ethnie. Le sens que nous lui donnons est emprunté à la littérature constructiviste qui récuse l'idée du primordialisme. La notion d'ethnie est un construit social, elle demeure « une catégorie fluide, complexe et contestée » (Atkinson R., 1999 : 17). À défaut de l'enfermer dans une définition stricte lui donnant une nouvelle fois une particularité africaniste, nous préférons mettre l'accent sur ce qui la rapproche de toutes les sociétés, c'est-à-dire ce besoin de se dissocier, de créer des frontières entre les Hommes, « d'établir des distinctions entre les natifs et les « étrangers », de délimiter les frontières sociales, et de développer des stéréotypes afin de maintenir et de justifier ces frontières »[20] (Eriken T. H., 1999 : 43). Dès lors, l'expression de l'ethnicité se fait toujours, d'une part, en rapport avec quelque chose dont on veut se distinguer, et d'autre part, avec ce besoin de nommer pour regrouper et contrôler.

L'ethnie est donc dynamique, elle ne peut être pensée en vase clos. Cependant, nous souhaitons mettre l'accent sur « l'historicité » de l'ethnie. Elle est un construit social qui ne peut être né dans un contexte de *tabula rasa* à l'arrivée des colons car « il faut en effet supposer l'existence d'un support possédant en gros les mêmes caractéristiques que les éléments qui viennent s'ajouter à l'édifice pour que la greffe prenne » (Amselle J-P., 1999 : v). Ces éléments sont une fabrication précoloniale, ils se sont façonnés dans des sociétés africaines ouvertes sur le monde et en contact avec lui. En Ouganda, le colonisateur n'a pas eu le pouvoir de créer partout des ethnonymes à partir du néant et de les plaquer sur des groupes sociaux. Si le découpage arbitraire du territoire est parfois venu de pair avec la création d'une ethnie par la suite instrumentalisée, ça n'a pas toujours été le cas. En Ouganda, les Baganda et les Acholi ont une « pre-colonial ethnicity » (Atkinson R., 1989, 1999), c'est-à-dire qu'il existait, avant l'arrivée des colons, un mode de regroupement en continuité avec les unités sociales plus petites telles que les clans et les lignages (Amselle J-P., 1999 : 38). La main colonisatrice a bouleversé cette ethnicité précoloniale en lui dérobant sa dynamique, en l'enfermant dans un vase clos pour imposer un fétichisme ethnique au service du contrôle des populations.

---

[19] Il s'agit d'un découpage grossier. Nous reviendrons sur ce point dans le chapitre liminaire.

[20] Il s'agit d'une traduction personnelle.

Dans cette « recherche de l'hégémonie », l'État en Afrique projette son autorité sur son territoire national sous des formes diverses. Nous rejoignons les travaux de Catherine Boone (2003) qui nuance considérablement la thèse du faible degré d'étatisation en Afrique notamment défendue par Jeffrey Herbst (2001). Pour ce dernier, il existe une faible expansion de l'autorité étatique en raison d'une autorité coloniale limitée à des espaces stratégiques, associée à une faible densité de population et à une géographie difficile. Catherine Boone (2014) repense la question de la projection en s'intéressant aux multiples unités sub-étatiques et notamment aux conflits qui les traversent. En s'intéressant au type de régime foncier, elle intègre l'État comme une variable clef dans l'analyse des formes des conflits fonciers. L'État peut ainsi avoir une influence sur son territoire et ce, malgré les limites de l'autorité coloniale.

L'État en Afrique se caractérise également par des pratiques néo-patrimoniales (Médard J-F, 1990 ; 1991). Le terme patrimonial traduit l'idée d'une permanente confusion entre sphère privée et sphère publique lorsque le terme néo souligne la désuétude de l'environnement « dit » traditionnel. En effet, le terme de patrimonialisme renvoie initialement à un mode de domination historique étudié par Max Weber, fondé sur l'absence de différenciation entre le public et le privé. Le terme de « néo » permet de conserver cette différentiation en la pensant dans un environnement évolutif et surtout pluriel (J-F Médard, 1990). En effet, il y a bien désuétude de l'environnement « dit » traditionnel puisque ce dernier s'hybride avec les ressources économiques et politiques de l'État africain. La confusion permanente entre sphère privée et sphère publique engendre certaines pratiques telles que la corruption, le clientélisme, le patronage, ou encore le tribalisme (Médard J-F., 1990 : 29-30). Ces pratiques renvoient à une transformation des ressources politiques en ressources économiques et inversement. Elles sont ce que Jean-François Bayart (1989) appelle la « politique du ventre » puisqu'elles s'appuient sur des réseaux de clientèle et de redistribution générateurs d'inégalités. Ces caractéristiques se retrouvent en Ouganda et influencent l'action publique foncière.

Enfin, nous considérons l'État en Afrique comme un État en chantier (Bierschenk T. et Olivier de Sardan J-P., 2014). Cette expression traduit la nature incomplète de l'État en Afrique qui est toujours en formation. Nous pensons que les nombreuses occurrences d'effondrement étatique en Afrique[21] participent à ce chantier. L'État en Afrique continue de se transformer, de

[21] Le terme d'effondrement fait ici référence à la définition qu'en donne William Zartman, à savoir un effondrement de la superstructure gouvernementale combiné à celui de l'infrastructure sociétale. Dès lors, nous assistons à l'effondrement de l'ordre politique (Zartman W.I., 1995 : 4). Cependant, nous

s'hybrider, et l'effondrement n'est qu'une phase au cœur de cette dynamique. Ainsi, cette conception de l'État en Afrique, où la contrainte n'empêche pas l'autonomie, permet de penser l'action publique non comme une simple ressource politique au service de pratiques néo-patrimoniales, mais comme imbriquée dans cette « recherche de l'hégémonie ».

2.1.2 Adopter une sociologie politique de l'action publique

Notre ancrage intellectuel dans une littérature reconnaissant l'État en Afrique comme une entité politique autonome sous contrainte ne me débarrasse pourtant pas des commentaires remettant en question l'existence de politiques publiques en Afrique, en raison de la personnalisation du pouvoir politique, qui « tend à faire de la gestion des politiques publiques un site d'observation privilégié de la politique du ventre où l'intérêt général est sacrifié sur l'autel de la conservation du pouvoir » (Toko P. T., 2008 :4). Ces questionnements mettent en avant l'absence ou l'insuffisance de débats publics et contradictoires permettant une véritable participation à la construction des politiques publiques (Nkwenkeu F. S. et Barrere J-Y., 2007). Ils soulèvent les difficultés d'envisager un processus de fabrication des politiques publiques lorsqu'il y a « dépublicisation » de l'action dite publique, c'est-à-dire l'existence d'un jeu d'acteurs à la faveur d'une poursuite de fins privées (Houala Y. A. C., 2006).

Cependant, ces réflexions tournent autour d'une même question : les politiques publiques sont-elles bien gouvernées ? Si cette question de la gouvernance est importante, elle ne doit pas remettre en cause l'existence même des politiques publiques en contextes africains. Avant toute chose, l'analyse des politiques publiques repose sur l'étude de la prise en charge des problèmes publics où l'intérêt national et les préférences nationales sont construits socialement. Si l'intérêt général est le critère de l'action publique, il n'est pas apolitique mais procède d'une « construction discursive qui résulte des stratégies d'acteurs hétérogènes devenus dominants » (Trottier J., 2007b : 99). L'action publique n'est pas neutre et dire qu'une politique publique « est la meilleure stratégie d'action possible pour traiter d'enjeux prioritaires, c'est entretenir un mythe » (Lascoumes P. et Le Galès P., 2012 :67) La personnalisation de l'action publique ou encore la « dépublicisation » de l'action dite publique ne sont que des

---

refusons l'idée qu'il s'agit d'un échec puisque nous considérons que les occurrences d'effondrement participent aux trajectoires de construction de l'État en Afrique.

stratégies utilisées dans le cadre de cette construction discursive. En conséquence, il devient pertinent et légitime d'étudier la fabrication des politiques publiques en Afrique, et a fortiori en Ouganda.

Cette légitimité s'est d'ailleurs imposée ces dix dernières années en raison du foisonnement d'études ayant pour objet l'analyse de l'action publique en contextes africains[22]. Ces études adoptent principalement une approche en termes de sociologie de l'action publique afin de mettre en exergue la construction partagée des problèmes et de leurs solutions par un ensemble d'acteurs étatiques et non étatiques. Elles s'intéressent par exemple à des politiques dites sectorielles comme l'éducation (Provini O., 2014) ou le sida (Demange E., 2010), en plaçant au cœur de leur objectif l'analyse des marges de manœuvre que peut déployer l'État du fait de sa « liberté sous contrainte » (Engueleguele M., 2008 : 13).

Ces études sur l'action publique en contextes africains mettent en avant ce que le virage opéré par la littérature sur les politiques publiques en France dans les années 1990 attribue « à la restructuration de l'État contemporain » (Lascoumes P. et Le Galès P., 2012 :17). Ce virage place d'un côté une perspective d'étude dite stato-centrée accordant un rôle prééminent à l'État, aux gouvernants ainsi qu'aux élites dans la construction de ces politiques, et de l'autre des analyses prenant en compte une grande diversité d'acteurs et de formes de mobilisations. Cette sociologie politique de l'action publique souhaite mettre en évidence une dissolution du politique expliquée par la complexité des configurations d'acteurs et où « le poids accordé aux interactions d'acteurs (…) découle de leur multiplication, de l'interpénétration des différents niveaux d'action (infranationaux, nationaux et supranationaux), de l'érosion des frontières entre public et privé, du changement des modes d'intervention étatique (libéralisation, régulation, contractualisation, délibération) et du rôle croissant des politiques procédurales et incitatives » (Hassenteufel P., 2011 : 20). Les récentes études de l'action publique en contextes africains véhiculent cette nouvelle lecture et entendent notamment l'éclatement de l'action publique

[22]Pour ne citer que quelques exemples, voir notamment les thèses soutenues ces dernières années en science politique comme celle de Bonvalet P. (2014) sur la construction et l'institutionnalisation de l'accès aux traitements du VIH/sida au Bénin ; celle de Demange E. (2010) sur la transnationalisation de la politique de prévention du VIH/sida en Ouganda ; celle de Rozenn Diallo (2013) sur les politiques de la nature et l'action publique transnationale au Mozambique, ou encore celle de Latoures A. (2008) sur l'appropriation de la cause des mutilations génitales féminines au Mali et au Kenya.

comme la conséquence d'un système d'aide internationale qui génère une multiplication d'acteurs participant à la construction des politiques publiques.

Nous adoptons à notre tour une démarche de sociologie politique de l'action publique, c'est-à-dire que nous envisageons la fabrication d'une politique publique foncière en Ouganda comme le fruit d'interactions entre des acteurs étatiques et non étatiques qui, ensemble ou dans l'opposition, créent une structure de sens. Cependant, cet éclatement de l'action publique doit être appréhendé à l'aune d'un contexte particulier. Lorsque dans les pays occidentaux les actions des acteurs sont multiples dès la formulation d'un problème, au Sud les politiques publiques tombent souvent du haut, c'est-à-dire qu'une politique n'est pas forcément une réponse aux questions qui s'imposent à la société (Darbon D., 2015 : 85). La fermeture des espaces d'en « haut » est parfois un frein à l'étude des mécanismes de fabrication des politiques publiques.

À l'instar de Philippe Zittoun (2013 : 9), nous pensons l'action publique comme une activité politique qui se décompose en plusieurs actes politiques comme la définition d'un problème et d'une solution, leur formulation, leur propagation et enfin leur imposition. Dès lors, une politique publique est constituée d'une multitude d'actions publiques portée par des configurations d'acteurs différentes. Sans déroger à la règle de la banalisation, c'est-à-dire à cette volonté de dépasser l'exotisme et d'expliquer que « les sociétés africaines sont des sociétés à part entière (…), normales, banales » (Coulon C., :77-78), nous souhaitons cependant inviter le lecteur à appréhender une caractéristique de l'action publique en contextes africains. Toutes les sociétés se construisent avec une pluralité de normes, c'est-à-dire par un mille-feuilles de sources de légitimité variées qui coexistent plus au moins pacifiquement (Chauveau J-P., Le Pape M. et Olivier de Sardan J-P., 2001 :147). Cependant, s'il y a banalité, les sociétés africaines postcoloniales évoluent dans un « sur-pluralisme » des normes (*Ibid*) où la multitude des configurations précoloniales s'enchevêtre aux modèles politiques, sociaux et économiques imposés par la colonisation et à ceux issus des indépendances. Dans le cadre de cette thèse, ce « sur-pluralisme » est pris en considération afin de situer l'action publique des acteurs par rapport à la coexistence et à la confrontation de normes plurielles.

Section 2 : Étudier l'action publique foncière en Ouganda par le prisme du structurationnisme

En France, l'étude de l'action publique en contextes africains utilise majoritairement les approches cognitives et normatives ou les approches néo-institutionnalistes. Afin d'analyser comment la fabrication d'une nouvelle politique publique foncière en Ouganda interagit avec la structure de signification et de domination, nous choisissons de mobiliser un nouveau cadre théorique : le structurationnisme. Cette théorie permet d'une part d'expliquer la relation dialectique existant entre l'agence humaine et les structures, et place au cœur de cette relation la structure de domination d'autre part. Depuis l'essor du constructivisme à la fin des années 1960, les approches en politiques publiques n'évoquent que des structures cognitives et normatives et n'établissent aucun lien avec une structure de domination. La section 2.1 définit la théorie structurationniste et détermine les avantages à utiliser ce cadre théorique pour étudier l'action publique en le comparant aux approches actuelles. La section 2.2 explore la manière dont la théorie structurationniste est opérationnalisée afin de saisir l'action publique foncière en Ouganda.

2.1 Le structurationnisme à l'épreuve des politiques publiques foncières

Dans le cadre d'un État africain autonome sous la contrainte, et où l'action publique est banalisée tout en conservant ses caractéristiques, ce travail de thèse entend étudier les conditions du changement ou de l'inertie. Cette démonstration empirique n'épouse pas les approches constructivistes dites modérées mais adopte la théorie du structurationnisme. Dès lors, c'est l'étude de l'interaction entre la fabrication de la politique publique foncière et une structure de légitimation, de signification et de domination qui permet de mettre à jour des métamorphoses ou des effets d'auto-renforcement limitant les phénomènes de changement. La section 3.1.1 définit les fondements de la théorie structurationniste. Son originalité réside dans la réconciliation qu'elle opère entre l'agence humaine et les structures sociales en détaillant le caractère dual de la structure. Par ailleurs, elle intègre une structure de domination inexistante dans les autres approches qui ne se focalisent que sur les structures cognitives et normatives, ce

qu'étudie la section 3.1.2. Dès lors, il est pertinent d'adopter ce cadre théorique novateur afin de répondre à cette lacune.

2.1.1 Choisir le structurationnisme pour étudier les politiques publiques foncières : le dépassement du dualisme entre les structures et l'agence humaine

Pour étudier cette politique publique foncière en Ouganda sous le leadership de Y. K. Museveni, ce travail de thèse adopte la théorie structurationniste. Ce choix invite le lecteur à reconsidérer un débat que nous considérons comme essentiel à tout travail sur l'action publique : le positionnement du chercheur dans sa manière de rendre compte du réel. Les approches constructivistes ont ébranlé la légitimité des méthodes positivistes en démontrant qu'il n'existe pas de réalité immédiate car toute croyance est construite. L'agence humaine, c'est-à-dire l'ensemble des relations entre acteurs ou collectivités, construit la réalité et les croyances qui s'objectivent dans les institutions et les structures. Une question en découle : quelles relations l'agence humaine entretient-elle avec les structures ? Le constructivisme a répondu en partie à la querelle opposant l'individu à la structure en insistant sur la construction sociale de la réalité[23]. Dans ce cadre, la société forme des individus et ces derniers construisent la société en retour. Ainsi, la relation entre l'agence humaine et la structure est dialectique (Peter L. Berger et Thomas Luckmann, 1997).

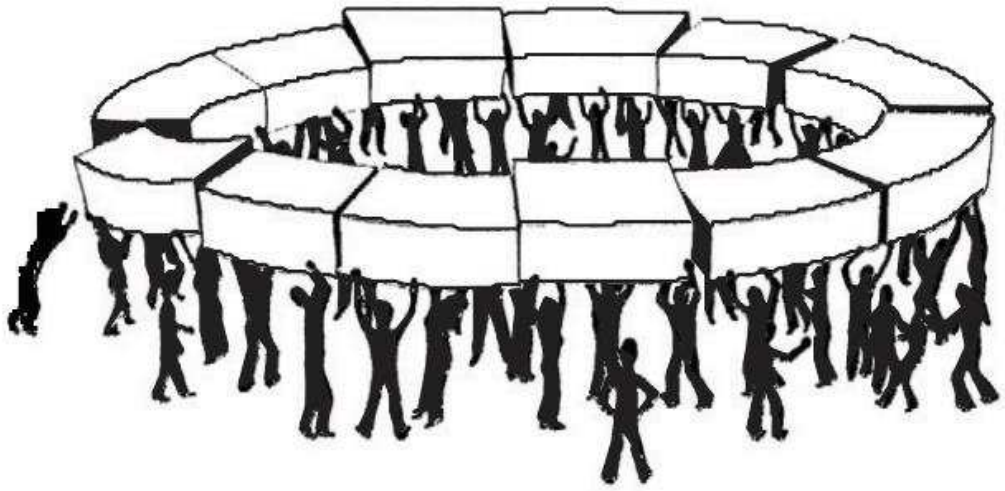
C'est à la fin des années 1970 qu'Anthony Giddens pose d'une manière essentiellement théorique les bases du structurationnisme. Cette théorie de la structuration rejette les visions holistes et individualistes, et approfondit davantage les mécanismes de cette relation dialectique. Giddens A. (1987) définit les systèmes sociaux comme « des relations entre acteurs ou collectivités, reproduites et organisées en tant que pratiques sociales particulières ». Cette

[23] Jusque dans les années 1980, les théories structuralistes s'imposent. Elles expliquent les interactions politiques et économiques par la domination de structures fondamentales le plus souvent implicites. Les critiques adressées à cette théorie s'orientent toutes contre l'effacement de l'action individuelle sur la détermination de la structure sociale. Le structuralisme est construit sur le postulat que l'inconscient collectif modèle les structures qui déterminent l'individu et les échanges entre les individus. Le constructivisme démontre qu'une telle vision du monde enferme l'humain dans un schéma prédéterminé et empêche toute transformation de la société en raison de l'immuabilité des structures.

agence humaine est composée d'acteurs à la rationalité limitée. L'auteur perçoit les structures comme « des règles et ressources, ou ensemble de relations de transformation, organisées en tant que propriétés de systèmes sociaux » (Giddens A., 1987 : 74). Dans notre cas d'étude, les structures englobent des institutions. Elles sont entendues comme des agrégats d'institutions. L'institution a un rôle de régulateur dans les rapports sociaux. En tant « qu'ensemble d'actes ou d'idées tout institué que les individus trouvent devant eux et qui s'impose plus ou moins à eux » (Dardot et Laval : 409), l'institution est davantage affaire de pensée et d'actions alors que la structure est une propriété des systèmes sociaux qui s'exprime au travers des institutions. Les structures et l'agence humaine se mêlent dans une relation récursive où les actions des individus sont permises par les structures qui s'actualisent et se modifient en fonction de ces actions. Le dualisme disparaît au profit d'une dualité puisque les actions se déroulent dans le cadre de structures à la fois facilitatrices et contraignantes, elles-mêmes perpétuellement transformées par les actions. Le structurel est donc « à la fois contraignant et habilitant » (Giddens A., 1987 : 75).

Eraly A. (1988) propose une illustration de cette relation dialectique entre les individus et une organisation que nous pouvons adapter à notre définition de la structure. Il imagine « un ensemble de blocs soulevés à bout de bras par un grand nombre d'hommes et dont l'assemblage forme un grand « O » (…) de plus que les hommes se relaient constamment de façon à maintenir à hauteur cet assemblage, et cela, disons, pendant des années. Des hommes s'en vont, d'autres arrivent qui les remplacent, et au-dessus de ce grouillement continu, la figure globale, quant à elle, demeure à peu près immobile à deux mètres du sol. Cette réalité, on peut choisir de l'appréhender de deux manières également légitimes : ou bien l'on s'intéresse aux activités des hommes qui portent chaque bloc, à leurs relations, etc. ; ou bien l'on met entre parenthèses ces activités pour n'appréhender que la figure globale dans sa forme et sa persistance. Il reste que ce sont les deux faces d'une seule et même réalité qui sont ainsi appréhendées » (*Ibid* : 12-13). Cette figure n°1 illustre cette relation entre les individus et la structure :

Figure 1: Illustration de la relation dialectique entre structure et acteur



Giddens A. distingue trois structures. Premièrement, les acteurs construisent des structures de signification nées des interactions sociales et donc de la communication. Elles regroupent la production de sens en lien avec telle ou telle pratique et induisent des schèmes interprétatifs communs, c'est-à-dire « les modes de représentation et de classification qui sont inhérents aux réservoirs de connaissance des acteurs et que ceux-ci utilisent de façon réflexive dans leurs communications » (Giddens A., 1987 : 79). Elles peuvent être apparentées aux paradigmes (Hall P. A., 1993), et aux référentiels (Muller P., 2000) des approches cognitives et normatives.

Deuxièmement, des structures de domination se manifestent dans l'utilisation d'un système de ressource. Elles se caractérisent par deux propriétés à savoir l'autorité, et la capacité de l'allouer. Ces ressources peuvent aussi bien être liées à la gestion des choses qu'à la gestion des Hommes. Par exemple, dans le domaine du foncier, la structure de domination issue du droit formel est de type étatique, c'est-à-dire que c'est l'État qui alloue les ressources foncières. L'État est l'autorité gestionnaire et possède donc un contrôle sur les humains. La structure de domination produit des asymétries de pouvoir qui s'expriment notamment à travers les discours. Elle cherche à dominer les autres structures de domination puisque: « lt seeks to negate and deny difference, to obliterate dissent, in the name of a mythical unified entity, an effective fighting force. » (Jabri V., 1996, 133). Elle peut être contestée notamment dans les sphères publiques, par exemple lors de la fabrication d'une politique publique. Enfin, des structures de légitimation produisent des normes et des sanctions appliquées qui renforcent les structures de signification et de domination. Ainsi, les interactions humaines façonnent des structures de

domination, de signification et de légitimation qui elles-mêmes influencent les actions. Ces structures sont donc toujours hétérogènes.

La théorie de la structuration a été considérablement enrichie et mise en pratique par Vivienne Jabri en 1996 dans son étude de la guerre comme continuité sociale. D'une part, elle montre que, quoiqu'analytiquement distinctes, les trois structures sont empiriquement interdépendantes. D'autre part, elle démontre empiriquement comment les actions de l'agence humaine peuvent renforcer les structures et ainsi produire une continuité sociale. Dans leurs interactions, les acteurs utilisent des procédés interprétatifs pour construire le cognitif, c'est-à-dire des schèmes interprétatifs. Selon Vivienne Jabri (1996 : 82), ces schèmes sont à la fois des symboles, des discours, des codes ou encore des règles sémantiques. Lorsqu'ils sont dominants, ils changent ou renforcent la structure de signification qui elle-même affecte la structure de domination. Par exemple, la propriété privée encadrée par un titre de propriété constitue un schème interprétatif au sein d'une structure de signification qui dé-légitimise la possession « coutumière » collective non encadrée par le droit formel étatique et renforce donc une structure de domination de type étatique. À l'image des référentiels ou des paradigmes, les structures de signification sont des construits faits de différents schèmes interprétatifs qui seront parvenus à être dominants. La structure de signification est intrinsèquement hybride, cependant seuls les schèmes interprétatifs dominant la constituent.

Dans l'étude de Vivienne Jabri, ces schèmes viennent renforcer la structure de domination, et donc les asymétries de pouvoir. Cependant, on pourrait imaginer qu'ils viennent également la bouleverser puisque la contestation de la structure de domination est toujours possible par l'action de l'agence humaine (*Ibid* : 84). La structure n'est plus immuable car « les propriétés structurelles des systèmes sociaux sont à la fois l'instrument et le résultat des pratiques constitutives de ces systèmes, ce qui revient en effet à mettre en lumière non pas l'opposition de l'agent et de la structure, mais leur dépendance réciproque » (Chazel F., 1986 : 387).

La théorie structurationniste permet également d'associer le concept relationnel de pouvoir à la notion structurelle de domination. Les interactions de pouvoir des acteurs dépendent notamment de l'utilisation des ressources des structures de domination, des ressources qui reflètent les asymétries du pouvoir. Si une structure de domination change, elle bouleverse l'allocation des ressources, les asymétries de pouvoir et les rapports de pouvoir. En

conséquence, le pouvoir comme relation opère sur la base des asymétries de ressources qui sont inhérentes aux structures de domination *(Ibid* : 387).

Dans cette thèse, nous associons la théorie de la structuration et concept d'hégémonie chez Gramsci, tel que proposé par Julie Trottier (2007b). Selon Gramsci A., un groupe social ne peut devenir dominant qu'en persuadant les groupes subordonnés d'accepter les valeurs et idées qu'il a adoptées. Le groupe dominant est en quête de l'hégémonie au sein de la société en construisant des réseaux d'alliances basés sur les valeurs et les idées qui rendent légitime sa domination. L'hégémonie est établie quand les idées et les valeurs du groupe dominant sont acceptées socialement. Julie Trottier associe ces valeurs et ces idées aux schèmes interprétatifs qui composent la structure de signification. Ainsi, les acteurs entrent dans un rapport de force dirigé par cette quête de l'hégémonie puisqu'en gagnant la bataille des idées et des valeurs ils ont un impact sur la structure de domination et bouleversent ou renforcent les asymétries du pouvoir.

L'étude de ce jeu d'acteurs doit cependant toujours se faire en analysant une structure de légitimation, de signification et de domination. Isoler l'étude des acteurs des structures qui à la fois les contraignent et leur donnent des marges de manœuvre signifierait continuer à nouveau d'alimenter les querelles sociologiques entre acteur et structure.

2.1.2 De l'utilité d'adopter le structurationnisme à l'étude de l'action publique : intégrer la structure de domination

Adopter la théorie structurationniste nous permet d'intégrer le poids et l'influence de la structure de domination à l'étude de l'action publique. Depuis son apparition aux États-Unis dans les années 1930, l'étude des politiques publiques n'a jamais intégré cette structure. En premier lieu, ces études apparaissent au moment du *New Deal*, c'est-à-dire lors d'un déploiement des interventions économiques de l'État pour lutter contre la grande dépression. L'objectif principal de ces études est pragmatique, il vise à aider les décideurs à faire les bons choix politiques. Cette « *policy science* » produit un savoir engagé et traverse ainsi la dichotomie entre savant et politique (Kubler D. et De Maillard J., 2012 :10).

L'étude des politiques publiques arrive en France dans une période décisive au regard de l'orientation ontologique de la sociologie. En France, la sociologie est marquée par un balancier mettant tantôt l'accent sur l'individu, et tantôt sur la structure. Bien qu'à la fin de la

Seconde Guerre Mondiale l'individualisme reprenne le pas sur le structuralisme, cette « victoire » est de courte durée avec la naissance des théories de la dépendance. Cependant, ce mouvement de balancier se stabilise à la fin des années 1980 avec la victoire du constructivisme. L'URSS s'effondre, le mur de Berlin tombe et la sociologie annonce « le retour de l'acteur » (Tourraine A., 1984) grâce notamment à la sociologie des organisations qui, aux États-Unis comme en France, ébranle le mythe de la rationalité de l'acteur et, a fortiori, celle de la décision publique. Ce tournant symbolisé par un pôle individualiste marque « l'épuisement heuristique des divers avatars de la pensée structuraliste » (Cuin C-H., 2002 : 254).

En France, l'étude des politiques publiques s'oriente dans un premier temps vers une sociologie de l'État. L'objectif est de produire une image réaliste de l'action de l'État, et de combattre l'idée d'inspiration marxiste qui consiste à voir l'État comme une machine au service de la classe dirigeante. L'ouvrage « L'État en action » (Jobert B. et Muller P., 1987) symbolise une nouvelle façon d'étudier les politiques publiques en rejetant la thèse de l'unicité de l'État pour montrer les luttes et tensions qui le traversent. Enfin, il rappelle le caractère extrêmement naïf des approches politico-administratives plaçant l'efficacité comme unique moteur de l'action. Cette volonté de comprendre le fonctionnement de l'État va développer les pistes de réflexion sur l'étude de l'action publique.

Les approches par le choix rationnel (*rationnal choice*), dont les travaux dépassent la question des politiques publiques, se développent dans la tradition de pensée économique classique et néo-classique où *l'homo oeconomicus* place l'individu au cœur de la compréhension de tout phénomène social. Portées par un individualisme méthodologique exacerbé, le poids et l'influence des structures sont délaissés. Ces approches caractérisent l'action humaine par quatre grands principes : l'acteur est égoïste, il cherche à maximiser son utilité personnelle, il est rationnel et parfaitement informé. Elles placent la liberté sans contrainte de l'acteur au cœur de l'analyse et n'envisagent les relations de pouvoir qu'essentiellement guidées par l'intérêt.

Les approches néo-institutionnalistes historiques (Evans P. B., Rueschemeyer D., Skocpol T., 1985), sociologiques (Olsen J. et March J., 1989) et discursives (Schmidt V. A., 2008) font toutes une place plus au moins développée à la relation dialectique entre agence humaine et structures sociales. Par exemple, les approches néo-institutionnalistes sociologiques démontrent que les institutions influencent les comportements des individus grâce au déploiement de modèles cognitifs et de schémas indispensables à l'action. Ces approches

soulignent qu'un individu se nourrit des dimensions cognitives d'une institution pour mettre au point une ligne d'action, mais que simultanément, les actions façonnent les institutions (Hall P. A. et Taylor R. C. R., 1997 :483). Les néo-institutionnalistes discursifs expliquent les politiques publiques par des facteurs idéels-discursifs et institutionnels. Ils montrent que tout discours émerge dans un contexte institutionnel. Cependant, les acteurs sont à la fois guidés par des prédispositions idéelles (Schimdt V. A., 2008) et libres d'utiliser d'autres capacités discursives pour provoquer le changement. La relation dialectique est à nouveau au centre puisque les acteurs façonnent les institutions et sont également contraints par elles. Cependant, ces approches néglignent les structures de domination qui ont pourtant un rôle clef dans la relation dialectique entre l'agence humaine et les structures sociales.

La sociologie politique des élites (W. Genieys et M. Smyrl, 2008 ; Genieys W., 2006) pense notamment en termes de structure des élites politiques étatiques. Elle réintègre l'importante question : « qui gouverne ? » dans l'étude des politiques publiques. Cependant, elle place de côté les autres acteurs participant à cette quête de l'hégémonie. Elle tend à privilégier les interactions entre acteurs et à expliquer les changements de la structure de signification par l'action des élites, les « acteurs programmatiques » selon la théorie du changement endogène de William Genieys et Patrick Hassenteufel (2012).

Enfin, les approches cognitives et normatives donnent une place centrale à l'acteur, à la structure mais également à la dimension idéelle. La conduite d'une politique publique est envisagée comme un processus social de « construction de sens » (Muller P., 1995). Dès lors, ce sont les schèmes de perception et d'interprétation des acteurs qui les orientent et façonnent leurs interactions. Les idées deviennent une variable explicative importante des politiques publiques. Pour appréhender ces matrices cognitives et normatives, les théoriciens de cette approche ont développé des concepts différents tels que les paradigmes (Hall P. A., 1993), les récits (Radaelli C. ,2000) ou encore les coalitions de cause (Sabatier P. et Weible C. M., 2007).

Le concept de référentiel développé par Bruno Jobert et Pierre Muller donne une véritable place à la variable structurelle pensée comme hégémonique et la nomme comme une contrainte à l'action des acteurs tout en reconnaissant des marges de manœuvre à ces derniers. Pierre Muller l'évoque en ces termes : « on ne peut pas comprendre l'action publique dans les sociétés modernes et, particulièrement, les processus de changement des politiques publiques si l'on ne combine pas une approche par les structures, qui permet de mettre en évidence les contraintes, et une approche par les acteurs, qui permet de souligner la marge d'autonomie des

agents participant au policy-making » (Muller P., 2005 : 158). Dans ce cadre, la construction d'un référentiel est toujours un acte hégémonique. La bataille des idées, que se livrent les acteurs, aboutit à la consécration d'un acteur qui prend le leadership d'un secteur et impose son cadre normatif et cognitif. Il y a donc changement de cadre, qui devient dès lors une contrainte structurelle. Cependant, les approches cognitives et normatives n'évoquent que la structure de signification (le référentiel par exemple) mais n'évoquent pas la structure de domination comme participant à la relation dialectique.

Pourtant, le concept de référentiel est largement influencé par une perspective post-marxienne d'inspiration gramscienne (Jobert B. et Muller P., 1987 : 74). Or, malgré la place faite à la structure dans la conception du référentiel, Pierre Muller n'évoque jamais la théorie du structurationnisme. Il situe seulement ses travaux dans un « constructivisme modéré » (Muller P., 2000 : 194), définissant la modération par la limitation de la construction sociale de la réalité. Il parle à la fois de système, de structure et de dimension globale en évoquant un « quelque chose » qui transcende les stratégies des acteurs individuels (Muller P., 2000 :193). Ces mots laissent davantage présager un alignement sur l'approche bourdieusienne du structuralisme constructiviste pour laquelle « il existe dans le monde social lui-même, (…) des structures objectives indépendantes de la conscience et de la volonté des agents, qui sont capables d'orienter ou de contraindre leurs pratiques ou leurs représentations » (Bourdieu P., 1987 :147).

Les approches cognitives et normatives entendent étudier les politiques publiques comme des moments de lutte ayant pour finalité la construction d'un ensemble de normes en vue d'aboutir à la (re)mise en cohérence des sociétés complexes, à la cohésion sociale (Muller P., 2000). Par exemple, Philippe Zittoun parle d'un processus de fabrication d'une politique publique qui s'apparente à un mouvement de désordre et de mise en ordre de la société car « l'activité politique de mise en ordre se nourrit toujours d'un désordre qu'elle ne peut faire disparaître » (Zittoun Ph., 2013 : 15). Cependant, il est impossible de considérer une (re)mise en cohérence/mise en ordre neutre, tournée vers un intérêt public neutre où la cohésion sociale triompherait suite à la victoire d'un paradigme, d'un récit, ou d'un référentiel.

Les approches cognitives et normatives décortiquent la complexité de la fabrication des politiques publiques en montrant qu'elle implique des acteurs variés portant avec eux des univers de sens différents et dont les luttes et relations de pouvoir modulent cette fabrication. Pour reprendre les termes de Guillaume Gourgues (2016), la complexité de leur gouvernance

est mise à jour, cependant la question de « qui gouverne ? » est placée en retrait. Adopter une nouvelle approche ontologique peut être une occasion d'apporter des ébauches de réponse à cette question.

En effet, le cadre théorique adopté ici permet d'intégrer le poids de la structure de domination et l'avènement hégémonique de schèmes interprétatifs à l'étude de la (re)mise en cohérence de la société. Ce cadre théorique dépasse ainsi l'analyse d'une domination d'un cadre cognitif et normatif, mais également le flou de la « modération » du constructivisme. Il intègre les conséquences de cette domination, c'est à dire les impacts qu'elle produit sur la structure de domination et les asymétries de pouvoir. Dès lors, notre cadre permet l'étude de la (re)mise en cohérence de la société, en intégrant la dualité existant entre les interactions de pouvoir de l'agence humaine et l'utilisation des ressources de la structure de domination reflétant les asymétries de pouvoir. Ce cadre théorique donne une occasion d'aller au-delà du constat que les politiques publiques sont bien gouvernées pour répondre à la question « qui gouverne ?» et ce afin d'appréhender la thématique du changement et de l'inertie.

2.2 Associer le structurationnisme à une approche discursive des politiques publiques

La légitimité d'étudier l'action publique foncière en contextes africains dans le cadre d'une théorie structurationniste étant démontrée, cette nouvelle section annonce la manière dont ce travail de thèse opérationnalise cette nouvelle posture ontologique afin appréhender la bataille des schèmes interprétatifs que se livrent les acteurs participant à la fabrication d'une nouvelle politique publique foncière en Ouganda.

La section 2.2.1 donne une définition de la politique publique foncière. En Ouganda, cette politique se construit au travers d'une série de lois formulées à partir de 1987. Pour saisir le processus de fabrication de ces lois, la section 2.2.2 démontre la pertinence d'opter pour une étude des pratiques discursives de nos acteurs. Elle nous permet de saisir la manière dont les problèmes et les solutions se formulent puisque les acteurs mobilisent le langage pour fabriquer du sens, convaincre et propager leurs représentations. La section 2.2.3 justifie le choix d'une entrée par une approche pragmatique des approches discursives et plus particulièrement l'utilisation du concept d'énoncé pour saisir d'une part les représentations des problèmes et des solutions que véhiculent nos acteurs, et d'autre part la manière dont ils cherchent à les faire

triompher. Cependant, la fabrication d'une politique publique n'est pas qu'une activité politique composée de plusieurs actes politiques au service d'une construction de sens. Elle est aussi une source de pouvoir. La section 2.2.4 explore la manière dont ce travail rend compte de cette lutte pour le pouvoir et comment elle influence le processus de fabrication d'une politique publique. Enfin, la section 2.2.5 présente les hypothèses construites autour de notre problématique au regard du cadre théorique développé.

2.2.1 Les politiques publiques foncières en Ouganda : tentative de définition

Il existe une grande quantité de définitions de ce que pourrait être une politique publique. Comme le souligne à juste titre Sonia Lemettre (2014 :12) « le repérage des définitions de l'action publique dans les manuels laisse souvent le jeune analyste dans un questionnement insurmontable » pour différencier ce qui est de ce qui n'est pas une politique publique. Dans la littérature, il existe une pluralité de définitions. Sonia Lemettre (2014) repère deux catégories, une restrictive définissant les politiques publiques comme des programmes d'action gouvernementaux (Thoenig J-C, 1985), et une catégorie plus large qui placerait seulement l'action ou l'inaction du gouvernement comme le moteur de la définition (Howlett M. et Ramesh M., 1995).

En Ouganda, il n'existe pas avant 2013 de programmes d'action coordonnés qui modifient l'environnement foncier. Dès lors, doit-on se refuser d'étudier l'action publique foncière en Ouganda avant cette date ? Non, pour deux raisons. Premièrement, s'il n'existe pas de livre blanc foncier en Ouganda avant 2013 (*National Land Policy*), plusieurs lois foncières participent à donner un sens à cette politique foncière en formulation. Ces différentes lois supposent l'affectation de crédits et la mobilisation d'administrations et de leur personnel dans le but de réaliser des objectifs plus ou moins clairement définis (Rose R. et Davies P. L., 1994). Dès lors, on peut considérer le processus de fabrication de ces lois comme participant à la formulation d'une politique publique foncière en Ouganda.

Deuxièmement, il n'est pas nécessaire d'attendre 2013 pour analyser la construction du sens que les acteurs donnent à leurs actions publiques foncières. À la prise de pouvoir du président Y. K. Museveni en 1986, des acteurs contribuent à la problématisation de l'enjeu foncier mais également à la fabrication de réponses pouvant elles-mêmes susciter de nouvelles

propositions. Une politique publique est avant toute chose une construction, elle résulte d'une activité sociale pluri-acteurs. En Ouganda, la question foncière fait l'objet d'un processus de problématisation et de (re)problématisation au travers des lois, un exercice qui progressivement donne un sens plus ou moins cohérent à une politique publique foncière en formulation. Il importe alors tout particulièrement de s'intéresser à l'élaboration progressive de cette politique rythmée par des luttes et des alliances autour du sens que les acteurs souhaitent lui donner, sans se borner à une définition restrictive.

Enfin, la fabrication d'une loi est-elle-même la résultante de multiples interventions de configurations d'acteurs qui participent à lui donner du sens. Le droit n'est pas la traduction d'une réalité neutre préexistante mais participe à la construction de la réalité politique. Elle peut donc être instrumentalisée à des fins diverses. On peut donc en conclure que « l'analyse de l'action publique conduit à mettre l'accent sur une activité juridique faite d'interactions multiples entre des acteurs sociaux qui considèrent le droit moins comme un donné que comme une ressource dont l'usage s'inscrit dans des stratégies » (Durand P., 2009 : 14).

Dans le cadre de cette thèse, la politique publique étudiée se tourne vers le foncier. Le terme foncier vient du latin *fundum* qui signifie fonds de terre. À l'époque féodale, il est utilisé comme adjectif pour désigner notamment une « tenure ». Dans le cadre de cette thèse, le terme de tenure est utilisé pour désigner les modes de détention de la terre qui, a fortiori, comprennent les règles définissant les modes d'exploitation et de contrôle de la terre. Ainsi, le foncier désigne « l'ensemble des rapports entre les hommes pour l'accès et le contrôle de la terre et la gestion des ressources naturelles » (Comité technique « Foncier et Développement », 2008 : 9). Cependant, nous limitons la définition du terme foncier au sol car elle pourrait comprendre le foncier halieutique des sociétés littorales mais également des ressources comme les arbres ou encore les minerais. Ce travail de thèse comprend la politique publique foncière comme une politique qui définit les droits sur la terre, la façon de les gérer, et oriente la répartition des terres entre les acteurs. Sa finalité est de contribuer à assurer la sécurité des biens et des personnes, un objectif atteignable dans le cadre d'un respect de l'organisation sociale et des contraintes qui la caractérisent (Le Roy E., 2007 :68).

2.2.2 Les approches discursives contre les idées insaisissables

En étudiant l'action publique dans le cadre d'une théorie structurationniste, c'est à dire en analysant simultanément le poids des structures et l'agence humaine, comment appréhender les schèmes interprétatifs que nos acteurs cherchent à faire triompher ? En France, l'étude des éléments de connaissance, des représentations ou des croyances sociales, c'est à dire nos schèmes interprétatifs, est l'apanage des travaux réunis sous l'expression générique d'approche cognitive et normative. Elle tranche le débat stérile opposant « idées » et « intérêts » en affirmant que « les intérêts mis en jeu dans les politiques publiques ne s'expriment qu'à travers la production des cadres interprétation du monde » (Muller P., 2000 : 193), un constat judicieux puisque l'un comme l'autre sont des constructions sociales. Cependant, les approches cognitives précisent peu la méthode pour étudier les éléments de connaissance et les idées, la manière dont le chercheur doit les observer ou encore les sélectionner. Les idées ne sont pas des ballons gonflés à l'hélium qui circulent librement. Elles ne sont pas des éléments figés et, pour exister, elles ont besoin d'être énoncées, portées par des acteurs eux-mêmes engagés dans des relations de pouvoir.

Analyser la manière dont les acteurs énoncent leurs schèmes interprétatifs, c'est s'intéresser aux pratiques discursives qui leur permettent d'exister. Ces pratiques « vivent » dans les débats parlementaires, dans les discours, lors des entretiens ou encore dans la littérature grise. Plutôt que de parler d'idée, nous utilisons le terme de schème interprétatif. La notion « d'interprétation » donne déjà un aperçu de l'univers de sens au sein duquel le schème se construit. Inévitablement, la circulation des schèmes d'un acteur à un autre entraîne une réappropriation, une transformation de leur contenu initial. Il existerait donc un faux-semblant du « sens partagé » puisque tout schème qui circule est réapproprié (Desage F. et Godard J., 2005 :634). Ce point est crucial, et c'est la raison pour laquelle l'hybridation doit être abordée grâce à un éclairage politique et social du contexte, dans lequel un schème interprétatif est « adopté » par un acteur. L'énonciation d'un schème interprétatif ne se déroule pas dans un contexte anhistorique, il se déroule à un temps « T » et porte avec lui un bagage qu'il convient d'appréhender. Ce bagage aide à la compréhension de l'hybridation en fonction des enjeux et des intérêts propres de chaque acteur puisque partager un schème ne signifie pas lui donner la même fonction (*Ibid* : 655)

Enfin, il serait illusoire de penser pouvoir mettre à jour toutes les facettes de la réappropriation. Puisqu'une thèse repose exclusivement sur un travail de reconstruction, tout

chercheur apporte malgré lui sa propre subjectivité à la restitution des éléments de connaissance. Ces réserves émises, il n'en reste pas moins que les acteurs participant à la formulation d'une politique publique recourent au langage pour fabriquer du sens, pour convaincre et propager leurs schèmes interprétatifs. Cette guerre de position est une activité politique contrainte par la dualité de la structure où les pratiques discursives sont les seules traces de cette bataille qu'un chercheur peut mobiliser afin de reconstruire un processus de fabrication. Puisqu'il s'agit pour les acteurs de rendre hégémoniques leurs schèmes interprétatifs afin qu'ils se cristallisent dans la structure de signification, l'analyse des pratiques discursives permet d'éclairer les affrontements, l'absence d'univocité mais également leur instrumentalisation au service d'enjeux politiques divers.

Les approches discursives[24] des politiques publiques ne connaissent pas en France le même rayonnement que les approches cognitives et normatives. Elles se sont essentiellement développées en Angleterre et aux États-Unis. Selon Philippe Zittoun et Anna Durnova (2013), ces approches, bien que diverses, ont en commun de « refuser la domination des théories du choix rationnel mais surtout de mettre le discours, le langage, l'argumentation et, plus généralement, la question du sens « en action »[25] au centre de leur analyse ». Ces approches s'inspirent du « tournant linguistique » (*linguistic turn*), de la philosophie pragmatique mais également des études sur l'argumentation dans les sciences du langage et de la communication. La philosophie pragmatique se détache de l'étude des affirmations dont on peut dire qu'elles sont vraies ou fausses et souhaite examiner ce qu'il se passe lorsqu'un individu produit une énonciation dans telle circonstance.

Une affirmation, qu'elle soit vraie ou fausse, produit quelque chose, et ce quelque chose ne peut être analysé que si l'on tient compte du contexte d'énonciation. Dans son ouvrage « Quand dire c'est faire » (*How to Do Things with Word*) Austin Searle (1970) considère toute énonciation comme un acte de discours (*speech acts*). Si un discours est un acte il doit alors

[24] Nous empruntons ici ce terme à Philippe Zittoun et Anna Durnova (2013) qui, dans leur article introductif sur ces approches les réunissent consciemment afin de mieux les différencier des approches cognitives et normatives. Cependant, ils insistent sur le fait que ces approches n'ont pas de nom stabilisé.

[25] Le sens « en action » est tiré de l'ouvrage d'Henrik Wagenaar (2011) intitulé *Meaning in Action. Interprétation and Dialogue in Policy Analysis*.

accomplir quelque chose, il a une valeur performative et devient un « discours en action » qui ne peut toutefois être saisi qu'en étant étudié dans son contexte d'énonciation.

L'étude du « discours en action » permet de faire le lien entre discours et construction de la réalité sociale. Cet apport est notamment clef dans la construction habermassienne de la théorie de « l'agir communicationnel » où le discours et l'action ne peuvent être séparés puisqu'un discours serait une pratique sociale. Michel Foucault (1971) adopte ce point de vue et défend l'idée que c'est le langage qui ordonne la réalité et construit les systèmes de domination en affirmant que : « Le discours n'est pas simplement ce qui traduit les luttes ou les systèmes de domination, mais ce pour quoi, ce par quoi on lutte, le pouvoir dont on cherche à s'emparer » (*Ibid* : 12). Dès lors, la pensée ne peut pas exister de façon transcendantale, elle est possible par le langage et, a fortiori, par le discours qu'un acteur déploie. Ces apports nourrissent les approches discursives pour qui le langage est une activité sociale qui exprime une intentionnalité. Elles s'inspirent donc des théories constructivistes de la connaissance et s'opposent à l'idée que les phénomènes sociaux sont des « choses » qui relèveraient d'une réalité donnée, immédiate. Dès lors, les pratiques discursives participent à la construction de la réalité sociale.

Enfin, une des grandes particularités de ces approches est qu'elle ne se focalise pas seulement sur la fabrication du problème. La formulation d'une politique engage avec elle les conditions d'une fabrication d'un problème et de sa solution. Si l'étude des pratiques discursives nous permet de comprendre les conditions de la politisation des problèmes publics et de leur mise à l'agenda, un point sur lequel il existe de nombreux travaux, « leur apport principal est de considérer que ce fil directeur s'applique tout autant aux solutions qu'à la formulation des problèmes » (Zittoun P. et Durnova A., 2013 : 575). En effet, les solutions fabriquées par nos acteurs ne sont pas neutres mais contiennent les schèmes cognitifs qu'ils cherchent à faire triompher.

Dans le cadre de cette thèse, les pratiques discursives sont étudiées, dans la mesure du possible, dans le cadre de la formulation des problèmes et des solutions fabriquées par les acteurs entre 1986 et 2012. Puisque nous avons adopté un positionnement constructiviste, nous défendons l'idée qu'il n'existe pas de problème en soi. Un fait social devient un problème public au travers d'un processus de problématisation. Ce sont les acteurs qui le définissent, le catégorisent et lui donnent un sens (Campana A. et al., 2007 :18). Il en est de même pour la solution. Les pratiques discursives qui leur donnent sens sont présentes aussi bien dans les

débats parlementaires que dans les textes de lois. Elles sont étudiées pour les représentations du pouvoir qu'elles contiennent, et pour le statut hégémonique que les acteurs cherchent à donner à leurs schèmes interprétatifs, tout en intégrant les apports de la pragmatique. Dès lors ces pratiques sont étudiées, dans la mesure du possible, dans leur contexte d'énonciation et non en dehors de leur matérialité. Dans le cadre de cette thèse, le contexte d'énonciation est élargi aux lieux au sein desquels les acteurs s'expriment. Par exemple, un débat parlementaire se déroule au sein d'un Parlement qui, en tant qu'institution, est lui-même porteur d'un sens fabriqué par les acteurs et impacté par les structures.

2.2.3 Adapter l'énoncé de politique publique à l'action publique en contextes africains

Dans le cadre d'une approche pragmatique des approches discursives, nous empruntons à Philippe Zittoun (2013) le concept d'énoncé de politique publique. Pour cet auteur, un énoncé est un discours stabilisé utilisé par un acteur. Cette notion de stabilisation est au cœur du concept d'énoncé. Les critiques formulées à l'encontre des approches cognitives et normatives se concentrent notamment sur l'absence de modérateur permettant de faire un tri dans les idées à considérer par le chercheur. Or, il est impensable de toutes les considérer et de toutes leur apporter la même attention. Philippe Zittoun emprunte le principe de la raréfaction à Michel Foucault (1971)[26]. Le principe de raréfaction lui permet d'en déduire qu'un énoncé est un discours dont la particularité est de se répéter. Cela signifie qu'il sera énoncé avec des variations et ce dans de multiples interactions discursives. En effet, afin d'apporter une légitimité à leur propos, les acteurs n'énoncent pas de nombreux schèmes interprétatifs différents. Au contraire, ils raréfient leur propos afin de se faire comprendre, dans le but de propager leurs schèmes interprétatifs. Un énoncé se fabrique avec plusieurs acteurs et peut donc représenter un groupe d'acteurs au sein duquel il existe un « propriétaire » de l'énoncé, c'est-à-dire un individu désigné comme leader (Zittoun Ph., 2013). Dès lors l'énoncé peut être considéré comme un assemblage

[26] Foucault M. nomme "processus de raréfaction" les différents dispositifs qui participent à réduire la diversité des discours et à en maitriser l'aléa. Il distingue : (i) les processus de production d'interdits et d'opposition du vrai et du faux, de la folie et de la raison, (ii) les dispositifs internes au discours pour limiter le hasard, donner de la cohérence au discours et à l'auteur, et contraindre les conditions de production de nouvelles propositions et (iii) les processus de qualification et de disqualification des individus qui peuvent parler (raréfaction des sujets).

de pratiques discursives contenant des schèmes interprétatifs. Ils sont en « action » car ils sont prononcés par des acteurs munis d'intentions.

Dans le cadre de cette thèse, l'attention se porte vers la fabrication des énoncés de problème et de solution, c'est-à-dire sur le travail définitionnel et le « bricolage cognitif » (Zittoun Ph., 2013) pour formuler les énoncés, puis sur les stratégies déployées afin de les propager. Que la solution vienne avant ou après le problème, on peut considérer qu'il y a bien deux temps à la fabrication et ce, même si un problème et sa solution forment, au final, un seul et même énoncé. Cette division fictive est issue de la grille séquentielle de Charles O. Jones (1970). Elle permet de diviser le processus de construction des politiques publiques en cinq séquences, c'est-à-dire l'identification du problème et sa mise à l'agenda, le développement du programme à saisir comme la phase de fabrication de la solution, la mise en œuvre du programme, l'évaluation du programme et enfin la clôture de ce dernier. Cette division est fictive puisqu'un processus de fabrication comprend différentes séquences qui se chevauchent ou peuvent être inversées. Cependant, elle sert à baliser le travail en identifiant des moments de l'action publique (Thoenig J-C., 1985). C'est le cas pour l'énoncé de problème et de solution.

Ce travail analyse principalement un processus de formulation de plusieurs lois qui, ensemble, donnent à lire une politique publique foncière. Dès lors, nous cherchons à repérer ce qui « se déploie et se répète au travers de locuteurs dans des discours prononcés et des dispositifs fabriqués dans des lieux spécifiques » (Zittoun Ph. : 160). Ce déploiement et cette répétition *forment* l'énoncé. Cependant, cette manière de repérer l'énoncé est construite sur l'idée qu'avant la publication d'un projet de loi, il y aurait une phase dynamique pendant laquelle divers acteurs étatiques et non étatiques énoncent des schèmes interprétatifs et, a fortiori, construisent des énoncés. Or cette situation ne correspond pas aux réalités socio-politiques ougandaises. Comme explicité précédemment, en contextes africains les politiques publiques tombent souvent du haut.

Nous décidons d'utiliser le concept d'énoncé en étant conscient qu'il doit être adapté à notre terrain puisque travailler en contextes africains c'est « faire voyager les concepts de l'action publique en Afriques (…), multiplier les allers-retours et interroger aussi bien les terrains du [Sud] que les hypothèses théoriques » construites au Nord » (Darbon D., 2004 : 178), En Ouganda, lorsqu'il s'agit d'une réforme législative, il existe deux phases de formulation de l'énoncé. La formulation du problème est le fruit de différents acteurs pouvant véhiculer des schèmes interprétatifs différents mais elle exclut globalement les membres de la

« société civile » pour s'effectuer à huis-clos. Dès lors, il est difficile d'avoir accès aux pratiques discursives.

Pour contourner cette difficulté, la modélisation du processus de construction des problèmes publics et de sa mise à l'agenda développée par John Kingdon est utilisée. John Kingdon (1995) repère trois flux indépendants, celui des problèmes (*problem stream*), des solutions (*solution stream*) et celui de la vie politique (*political stream*). Le premier flux est celui des problèmes auxquels les autorités publiques décident de prêter attention. Des évènements marquants comme des indicateurs (des statistiques par exemple) peuvent amener les autorités à s'intéresser à un problème en particulier. Le deuxième flux est celui des solutions disponibles pour répondre aux problèmes. Dans le cadre d'une construction par le haut, la diversité des solutions est obligatoirement réduite. Enfin, le flux de la vie politique regarde à la fois les forces politiques en présence, le pouvoir exécutif, l'opinion publique et les négociations collectives. Dans des espaces fermés, les deux premiers points peuvent apporter un éclairage intéressant. Lorsque les trois flux se rencontrent, il s'ouvre une fenêtre d'opportunité politique (*policy window*). Cette fenêtre permet la mise à l'agenda du problème construit. Dans le cadre d'espaces fermés où il est difficile d'avoir accès aux pratiques discursives des acteurs, l'avantage conséquent de cette modélisation est l'intégration des évènements politiques comme facteurs explicatifs à la formulation du problème et de sa mise à l'agenda.

La deuxième phase, c'est-à-dire la formulation de la solution, est parfois soumise aux mêmes difficultés jusqu'à la publicisation de la réforme, c'est-à-dire sa mise au débat. En séparant l'énoncé de problème de l'énoncé de solution, il est possible de suivre les transformations de la solution préconisée par l'exécutif si le gouvernement accepte de publiciser la réforme et d'ouvrir les débats à de nouveaux acteurs. Pendant les deux phases, d'autres énoncés peuvent être fabriqués, des énoncés construits avec d'autres schèmes interprétatifs et portés par des acteurs qui cherchent également à les rendre hégémoniques. Cependant, toute contribution à la formulation des énoncés ne peut être considérée comme un nouvel énoncé de politique publique. Un énoncé doit être en lien avec le sujet traité par le problème et apporter de nouveaux schèmes bouleversant les propositions d'un autre énoncé.

L'enjeu pour les acteurs est de parvenir à imposer leur définition du problème et de sa solution, de faire accepter leur énoncé construit avec leurs schèmes interprétatifs. Il existe donc une nécessité de persuader les autres, de propager l'énoncé que l'on porte. Afin de rendre compte des stratégies définitionnelles et de persuasion utilisées par les acteurs dans cette quête

de l'hégémonie, les acteurs intermédiaires, les processus de rationalisation, les arguments déployés et les coalitions discursives sont étudiés.

Pendant les phases définitionnelles durant lesquelles les énoncés se formulent, les acteurs participant à cette fabrication ont une propension à réduire l'ambiguïté pour faire triompher la cohérence et le rationnel. Murray Eledeman (1991) souligne que les discours d'acteurs divers comme les hommes politiques, les groupes d'intérêts ou encore les groupes d'opposition « forgent des réalités diverses et contradictoires qui rationalisent les politiques préconisées par ces mêmes instances » (*Ibid* : 13). Dès lors, en tant qu'actes politiques, les processus définitionnels des énoncés, c'est-à-dire l'enchevêtrement des pratiques discursives qui construisent le sens des problèmes et de leurs solutions, sont rationnalisés en s'appuyant sur des inversions, ou encore des effacements. Ils le sont pour transformer « les préférences idéologiques en une action gouvernementale rationnelle » (*Ibid* : 55). Ainsi, étudier les pratiques discursives des acteurs lors de la construction de la politique publique, c'est notamment mettre à jour ces processus de rationalisation qui permettent aux acteurs d'imposer leurs schèmes interprétatifs.

Les phases définitionnelles tout comme les phases de propagation sont également propices à l'apparition d'acteurs appartenant à des univers institutionnels distincts, enchâssés ou non dans l'espace politique, qui favorisent la circulation des schèmes interprétatifs. Ces « acteurs intermédiaires »[27] font voyager des schèmes interprétatifs tout en les hybridant. Olivier Nay et Andy Smith (2002) évoquent notamment l'intermédiation cognitive comme le résultat d'actions d'intermédiaires « généralistes ». Ces derniers tentent de produire une intelligibilité commune à partir de savoirs et de représentations différentes, d'élaborer des compromis, d'inventer des solutions acceptables par tous » (*Ibid* : 12). Cependant, un acteur intermédiaire n'est pas neutre. S'il peut favoriser la construction d'un sens commun entre des milieux institutionnels différents qui ne recourent pas aux mêmes savoirs, il est lui-même pris dans cette quête de l'hégémonie pour imposer ses schèmes interprétatifs. Repérer ces acteurs lors des phases définitionnelles et comprendre, dans la mesure du possible, la manière dont ils

[27] Il existe plus d'une dizaine de termes différents dans la littérature pour expliquer le rôle de ces acteurs dans des domaines aussi variés que l'anthropologie, la sociologie des organisations, des sciences ou encore des idéologies. Cependant, que l'on parle de « relais », de « porte-parole » ou de « passeur », ces termes renvoient tous à l'idée d'un acteur qui intervient simultanément dans des univers de sens différents et où les représentations et les intérêts peuvent diverger.

jouent ce rôle de « généraliste » d'un univers institutionnel à un autre, permet de mieux appréhender la manière dont les schèmes interprétatifs circulent.

Nos acteurs, qu'ils soient « généralistes » ou non, utilisent tout au long du processus de fabrication des arguments pour construire du sens mais également pour propager leurs schèmes interprétatifs. Un argument est ici entendu comme un élément qui permet soit d'appuyer un propos, soit de le réfuter. Cependant, il faut garder à l'esprit qu'un argument a un caractère relationnel et qu'on ne peut pas connaître à l'avance sa réception qui peut renforcer ou affaiblir un propos.

Par ailleurs, la distinction faite par Pierre Lascoumes (2009) entre dynamiques de sur-politisation et de sous-politisation peut également être utile. En étudiant les débats parlementaires français, il repère des pratiques discursives de surpolitisation, c'est-à-dire une amplification des oppositions partisanes, une dramatisation des dimensions de l'enjeu, ou encore une maximisation des différences. La sous-politisation quant à elle s'exprime par une réduction des affrontements partisans, par l'utilisation d'arguments plus techniques et le recours au consensus ou aux tactiques procédurales. Ces deux dynamiques rythment le temps des débats et leur analyse permet d'une part de mettre à jour les techniques de persuasion, et d'autre part « de préciser les relations fortes qui existent entre *politics* et *policies*, entre affrontement politicien et contenu des décisions de politique publique, entre rhétorique et interactions politiciennes » (*Ibid* : 477).

Enfin, la propagation des énoncés se réalise également au travers de la formation de coalitions discursives, c'est-à-dire par un ensemble d'acteurs qui partagent certains schèmes interprétatifs, ou plus largement certaines « story lines » (Hajer M., 2005 : 302). Dans le cadre de cette thèse, la coalition discursive est entendue comme une coalition cherchant à propager une même solution (Zittoun Ph., 2013). C'est l'agrégation de nombreux acteurs qui fait sa force et son attrativité pour d'autres acteurs. Nous considérons qu'une coalition discursive peut également se former autour d'un ou de plusieurs éléments constituant un énoncé. Cependant, faire partie d'une coalition discursive ne signifie pas adhérer à l'intégralité du sens véhiculé par un énoncé. Dans ce sens, les propos de Bruno Joubert sur les coalitions sont pertinents puisqu'il insiste sur le fait qu'une « coalition discursive peut parfaitement réunir des acteurs qui ont des vues contraires aux intérêts qu'ils entendent promouvoir, mais qui s'accordent sur le cadre cognitif et les institutions pour la gestion de leurs conflits » (Jobert B., 2004 : 46). Dès lors, une

coalition discursive participe à rendre hégémonique un énoncé, et donc des schèmes interprétatifs, mais elle permet également à des enjeux politiques divers de s'exprimer.

2.2.4 La construction de la structure de signification : un processus de pouvoir par lequel un acteur construit une légitimité et affirme ses intérêts propres

Puisque la construction d'un problème relève d'un processus de politisation, qu'un intérêt public n'est jamais neutre et que la (re)mise en ordre d'une société s'effectue en vertu du triomphe de schèmes interprétatifs alimentant une structure de domination, l'action publique est par nature une activité politique. Ainsi, la construction d'une structure de signification, et donc de domination ainsi que la construction ou le renforcement de la légitimité politique de certains acteurs s'effectuent simultanément. Pour Pierre Muller « imposer et maintenir l'hégémonie d'un référentiel donné est à la fois une démonstration et une source de pouvoir politique » (1995 : 164). En effet, un acteur qui parvient à se placer en tant que « propriétaire » d'un énoncé conquiert une nouvelle position qui modifie les relations de pouvoir qu'il noue avec les autres acteurs et ce, bien qu'il soit toujours contraint par la structure de domination qui exprime l'asymétrie des pouvoirs. Dès lors, l'action publique est également aux prises avec le *politics* où le processus de fabrication est une lutte pour le pouvoir, l'influence et la légitimité (Genieys W. et Smyrl M., 2008).

Cette lutte pour le pouvoir a un impact sur le processus de fabrication des politiques publiques. Genieys W. et Smyrl M. évoquent une compétition entre les élites de ce qu'ils qualifient d' « autorité légitime ». Pour ces auteurs, elle se définit par la notion de domination que lui donne Weber, c'est-à-dire « domination by virtue of authority, that is the power to command and the duty to obey » (*Ibid* : 11). Cette notion de domination ne fait donc pas référence à la structure mais repose bien sur l'idée du pouvoir comme processus déterminé pourtant par les asymétries de la structure de domination. Dès lors, un acteur ou un groupe d'acteurs qui parviennent à imposer leurs schèmes interprétatifs, qu'ils deviennent hégémoniques ou non, construisent également leur légitimité, leur « autorité légitime ». L'action publique comme ressource dans la construction ou le renforcement d'une légitimité passe elle-même par des stratégies discursives appréhendables grâce aux outils énoncés précédemment.

Enfin, la construction d'une structure de signification par les pratiques discursives est inévitablement le fruit d'un processus de politisation permettant à certains acteurs d'instrumentaliser l'action publique et d'intervenir sur la construction du sens de la politique publique en formulation. La politisation est de deux ordres. Elle se manifeste dans son sens large puisque la fabrication d'une politique publique est une succession d'actes politiques qui consiste à formuler, propager et imposer une solution (Zittoun Ph., 2013). Cependant, cette politisation se décline également dans un sens plus restreint entendu comme « une requalification des activités sociales les plus diverses, requalification qui résulte d'un accord pratique entre des agents sociaux enclins, pour de multiples raisons, à transgresser ou à remettre en cause la différentiation des espaces d'activités » (Lagroye J., 2003 : 360-361). En requalifiant un objet, on transforme sa raison initiale « fabriquée » pour lui en donner une autre. La requalification passe notamment par la « détechnicisation » des propos. Hassenteufel P. (2008 : 165) s'inspire des travaux de Baumgartner F. R. et Jones B. D. (1993) et affirme que : « La politisation d'un enjeu de politique publique est alors le produit d'une mobilisation d'acteurs en position de prétendants, cherchant à modifier le rapport de forces au sein d'un réseau de politiques publiques, dans la mesure où la déspécialisation et la détechnicisation d'un enjeu permettent de trouver des alliés extérieurs au réseau. » Cette opération de « détechnicisation » passe une fois de plus par les pratiques discursives. Par exemple, afin de ne pas parler frontalement d'un problème de sécurité foncière, un acteur peut décider d'ethniciser le problème foncier.

La « détechnicisation » est parfois liée à la position même d'un acteur qui ne possède pas de pouvoir institutionnel ou électoral et qui, a fortiori, est interdit d'accès aux arènes de décisions. W. Genieys et M. Smyrl (2008 : 25) rappellent que des acteurs pourvus d'une *idée* s'associent à des acteurs ayant un accès aux arènes de décisions. Dans ce cadre, la « détechnicisation » facilite cette recherche de nouveaux alliés mais permet également l'expression d'intérêts et d'enjeux politiques divers. Elle peut alors devenir un instrument de contestation au sens large tout en contribuant à la modification d'une structure de légitimation, de signification et de domination.

***

L'action publique est donc par nature une activité politique. La construction d'une politique publique est une succession d'actes politiques où interviennent la construction d'un problème, la quête d'un intérêt public non neutre à travers la formulation d'une solution et la (re)mise en ordre d'une société grâce au triomphe hégémonique de schèmes interprétatifs associés à une structure de domination. Ces actes politiques s'ancrent dans une réalité sociale au travers des pratiques discursives de nos acteurs. Ce travail de thèse entend donc les décortiquer afin de saisir la manière dont nos acteurs se livrent cette guerre de position. L'action publique en tant qu'activité politique est également créatrice de pouvoir. Elle permet aux acteurs de construire ou de renforcer une légitimité et d'affirmer leurs intérêts propres en politisant le processus. La guerre de position est une guerre pour le pouvoir, qu'elle se décline sous la forme d'une position dominante, ou qu'elle s'inscrive dans des stratégies permettant l'expression d'enjeux politiques divers.

2.2.5 Problématique et hypothèses

Cette thèse répond à la question de recherche suivante :

En Ouganda, les politiques publiques foncières fabriquées sous le régime du *National Resistance Movement* (NRM) sont-elles productrices de métamorphoses permettant le changement, ou sont-elles davantage soumises à des effets d'auto-renforcement ?

L'objectif est d'appréhender comment la fabrication d'une politique publique foncière s'est construite en interaction avec les structures de légitimation, de signification et de domination. Ce cadre théorique nous permet de répondre à la problématique de cette thèse. Autour de cette question de recherche, nous avons développé quatre hypothèses dont la pertinence se dévoile au fur et à mesure des chapitres puisque ce travail étudie un processus de fabrication de manière diachronique.

1) Le processus de fabrication d'une nouvelle politique publique foncière en Ouganda se caractérise par la volonté de certains acteurs d'imposer des schèmes interprétatifs où l'homogénéisation du système foncier, régulée par les régimes privés, permettrait le renforcement d'une structure de domination de type étatique au sein d'une économie néolibérale. Pour gagner la « guerre de position », les acteurs doivent rendre leurs schèmes

interprétatifs hégémoniques au sein de la société. Pour y parvenir, les acteurs déploient des stratégies argumentatives et créent des alliances contre ceux qui véhiculent des schèmes différents.

2) L'action publique en tant qu'activité politique est un moyen de construire ou de renforcer une légitimité politique, mais également de faire de la politique. L'action publique comme ressource politique participe à la construction de la politique publique.

3) L'interaction entre le processus de fabrication des politiques publiques foncières et la structure de domination en Ouganda se manifeste de deux manières. Elle favorise des phénomènes de changement. La structure de signification, de légitimation et de domination subissent des transformations. Elles sont l'œuvre de l'agence humaine. Simultanément, des phénomènes d'auto-renforcement empêchent la structure de domination d'être bouleversée de manière radicale.

4) La négociation de compromis n'altère pas l'objectif de la politique publique foncière en Ouganda. Elle demeure orientée par le paradigme orthodoxe qui renforce une structure de domination de type étatique.

Conclusion

Ce chapitre détaille le cadre théorique choisi afin de répondre à la problématique formulée. Il a été construit à partir d'interactions entre nos analyses de terrain et les apports de multiples théories préexistantes. En adoptant une démarche empirico-inductive dont il sera question dans le chapitre de méthodologie (chapitre 2), nous avons choisi de ne pas enfermer notre recherche dans une seule théorie dont la pertinence aurait reposé sur son seul prestige. Cependant, ce cadre théorique ne peut être entièrement inductif, d'une part en raison des nécessaires va-et-vient entre la théorie et l'empirique, et d'autre part en raison des schèmes interprétatifs auxquels nous souscrivons, qui inévitablement influencent notre vision du monde. Ce cadre théorique emprunte à la science politique africaniste, un prisme étatique qui permet de penser l'action publique dans des contextes africains, quand bien même certains doutent encore de son existence en dehors des modèles étatiques occidentaux. La spécificité de ce cadre théorique tient surtout à l'association d'une posture ontologique structurationniste, peu utilisée en science politique en France, à une approche discursive et pragmatique des politiques publiques, davantage développée dans les pays anglo-saxons. Ce choix permet de penser

l’impact de la structure de domination et le poids des pratiques discursives dans la fabrication des politiques publiques afin d’appréhender la question du changement.

Chapitre 2 : Méthodologie et choix du terrain

« Les concepts et méthodes d'analyse de l'action publique ne relèvent pas d'une épistémologie particulière, ils reprennent les grands paradigmes des sciences sociales. La sociologie, la sociologie politique, l'économie, l'histoire, le droit contribuent à l'analyse des politiques publiques » (P. Lascoumes et P. Le Galès, 2012 : 10). Pourtant, la richesse de cette diversité dans l'analyse des politiques publiques s'accompagne d'un défaut méthodologique : cette discipline s'attache davantage aux débats théoriques en délaissant la mise en place d'une véritable démarche réflexive sur la production des données. L'absence de méthodologie appropriée la place comme parent pauvre des sciences sociales (Bongrand P. et Laborier P., 2005). Or, la méthode d'investigation choisie doit être en lien avec l'objet de recherche. Ce chapitre analyse de façon réflexive le déroulement de cette recherche et la démarche d'investigation en décrivant la méthodologie utilisée.

La section 1 explore le déroulé de ce travail de thèse et les méthodes d'investigation choisies pour répondre à ma démarche d'analyse empirique. Cette recherche porte sur l'action publique, à travers l'étude des rapports de pouvoir constitutifs du processus de fabrication des politiques publiques foncières. Nous expliquons le déroulement des enquêtes empiriques, les raisons pour lesquelles nous avons choisi des méthodes qualitatives ainsi que la batterie de méthodes mobilisées dans ce cadre (observation, entretien, étude de la littérature grise). La deuxième section porte un regard réflexif sur cette recherche. Ce retour permet de partager les difficultés mais également les opportunités rencontrées sur le terrain, afin d'aider le lecteur à mieux appréhender ce travail de recherche.

Section 1 : Axes de travail et méthodes d'investigation

Cette première section vise à présenter les axes de travail choisis pendant l'enquête de terrain, ainsi que les méthodes d'investigation mises en œuvre. Nous présentons dans un premier temps le déroulement de l'enquête de terrain (1.1), puis les raisons pour lesquelles nous avons choisi des méthodes qualitatives pour notre recherche (1.2), pour enfin détailler les méthodes d'investigation à savoir l'observation (1.3), l'entretien (1.4) et enfin l'étude de la littérature grise (1.5).

1.1 Le déroulement de l'enquête de terrain

Ce travail de recherche se découpe en trois axes afin de suivre et comprendre les pratiques discursives des acteurs participant au processus de fabrication des politiques publiques foncières. Ces trois thématiques s'entremêlent et n'ont pas été étudiées l'une après l'autre mais en association. Ce choix de ne pas les séparer de manière diachronique s'explique notamment par la spécificité des conditions de réalisation de ce doctorat. De septembre 2011 à décembre 2014 nous avons habité dans la capitale ougandaise Kampala. En conséquence, la majeure partie de ce doctorat s'est déroulé en Ouganda, un point important sur lequel nous reviendrons dans la section 2.

Le premier axe de travail porte sur les régimes fonciers. L'objectif est d'étudier l'objet foncier à la fois comme un bien économique et un passeport social. Il faut entendre par ce terme les dimensions sociales et politiques des droits d'accès à la terre. La compréhension de cet enchevêtrement, que ce soit au Nord ou au Sud du pays, est nécessaire à l'étude du deuxième axe : l'analyse des lois foncières. Il s'agit d'une part de confronter les pratiques foncières aux textes juridiques[28], et d'autre part d'appréhender leur processus de fabrication comme celui d'une politique publique foncière. L'objectif de ce deuxième axe est de mettre à jour les rapports de pouvoir infléchissant le sens de cette nouvelle politique publique foncière et de saisir en quoi ils permettent l'expression d'un positionnement ou d'une remise en question de la place de ces acteurs au sein d'un nouvel ordre politique en construction. Pour saisir ces relations de pouvoir autour de la question foncière, le troisième axe de travail porte sur la construction même du régime NRM (*National Resistance Mouvement*). Il semble présomptueux de vouloir saisir l'action publique foncière entre 1986 et 2012 sans appréhender la manière dont

[28] Ce grand écart entre les pratiques et les écrits juridiques n'étaient pas une évidence au premier abord. En 2010, en préparation d'un voyage en Ouganda lors de la réalisation de mon mémoire de recherche en master 2, ma rencontre avec Alain François me permet d'en prendre conscience. Maître de conférence à l'université de Pau, Alain François a réalisé sa thèse de doctorat en géographie sur les planteurs de café ougandais dans le Sud du pays au moment même où le *Land Act* de 1998 été voté. Rapidement, nos échanges me permettent de réaliser qu'il est extrêmement naïf de penser une adaptation des réalités locales aux encadrements juridiques ainsi qu'une mise en application, sinon relative, de ces lois. Ce grand écart n'a rien de singulier aux droits d'accès à la terre et se retrouve par exemple dans le cadre de la gestion locale de l'eau notamment en Palestine (Trottier J., 1999).

le NRM prend, négocie et impose son pouvoir depuis 1986. L'objectif de ce troisième axe est de suivre la construction du régime en lien avec la question des droits d'accès à la terre.

La conduite de ces trois axes nécessite l'étude de la littérature grise disponible afin de retracer les étapes de ce processus de fabrication peu traité dans la littérature conventionnelle. Que ce soit dans les archives des ONGs ou celles de la Commission Électorale, chaque document est une pièce d'un puzzle à reconstituer. Pour leur donner un sens, nous avons réalisé des entretiens avec cinq types d'acteurs : des ayants-droit « coutumiers » au Sud et au Nord du pays, qu'ils soient « propriétaires » ou simples exploitants, des représentants d'institutions traditionnelles, des personnes travaillant au sein d'ONGs, des universitaires et enfin des « hommes de pouvoir » aux statuts divers (parlementaires, ministres, juges, par exemple). Cependant, il est naturellement impossible de faire parler les morts. Or, de nombreux acteurs clefs sont aujourd'hui décédés puisque cette recherche analyse un processus de construction sur vingt-cinq ans. Cette entrave à la reconstitution des pratiques discursives est majeure. Seule une diversification des sources permet de l'amoindrir.

La diversité des acteurs rencontrés est directement liée à la nature même d'une politique publique qui n'est autre que le « produit d'initiatives multiples, à la fois publiques et privées, internationales, nationales et locales » (Gaudin J-P. 2004 : 2). Si la place des acteurs dominants est prononcée lors des premières années du processus de fabrication, il est irréaliste de vouloir se cantonner aux couloirs du pouvoir au sein des administrations centrales pour saisir la complexité des rapports de pouvoir. En parallèle, nous avons privilégié l'étude de la littérature grise afin de retracer les étapes de ce processus de fabrication peu traité dans la littérature conventionnelle.

1.2 Choisir les données qualitatives

Notre démarche méthodologique est empirico-inductive. Cette démarche de découverte suppose, dans un premier temps, de ne pas partir d'une théorie mais d'une problématique, c'est-à-dire d'une question que l'on pose à un ensemble de phénomènes pour, dans un deuxième temps, se confronter à l'expérience. La problématique est élaborée suite à des lectures préliminaires et un terrain de recherche effectué entre février et avril 2010 dans le cadre de notre mémoire de master 2 en science politique à l'université Panthéon Sorbonne. Dans un deuxième temps, nous avons recueilli de nombreuses données de terrain avec lesquelles nous avons

élaboré un schéma de compréhension dont l'objectif est d'amener à une compréhension globale des phénomènes et à la formulation d'hypothèses. Les données sont envisagées comme la « transformation en traces objectivées de « morceaux de réel » tels qu'ils ont été sélectionnés et perçus par le chercheur » (Olivier de Sardan J-P., 1995 : 5). En optant pour une recherche qualitative, nous avons donc mis l'accent sur les acteurs et les pratiques discursives. Cette démarche est compréhensive en ce sens qu'elle met l'accent sur le penser, le parler et l'agir des acteurs étudiés. Ce sont les habitudes et les ruptures qui sont, dans la mesure du possible, décrites tout en gardant à l'esprit l'écueil de la description sèche et désincarnée (Dumez H., 2010).

Cette méthode repose sur d'essentiels va et vient entre la théorie et l'empirique afin de retravailler la problématique. Bien que notre démarche ait été initialement inductive, il serait illusoire de croire en « l'induction exclusive » (Anadon M. et Guillemette F., 2007 : 26). Premièrement, nous ne sommes pas dépourvues de tout apriori. Deuxièmement, nos allers et retours entre la théorie et le terrain ne permettent pas de conserver indemne cette posture. Enfin, nous avons utilisé des données déjà marquées par le fer de l'interprétation des acteurs et nous nous sommes appuyés sur des ouvrages dont les recherches qualitatives se construisent elles-mêmes dans un univers de sens reconstitué.

Conscients de ces réalités, nous avons malgré tout gardé à l'esprit l'axe clef de la *Grounded Theory* (Théorie ancrée) pour que cette recherche de doctorat s'ancre pleinement dans le terrain, à savoir le refus de contraindre le regard à l'avance par une théorie. Développée notamment dans l'ouvrage de Glaser et Strauss (1967), la *Grounded Theory* encourage les acteurs à faire, dans la mesure du possible, leur propre analyse de la situation. Dès lors, l'enquête de terrain ne doit pas être guidée par une grille théorique d'analyse trop stricte dont la réalisation en amont empêcherait d'appréhender « librement » le terrain. L'échantillonnage est alors théorique et événementiel, c'est-à-dire « qu'il prend pour point d'ancrage empirique un événement qui, en règle générale, est relativement rare du point de vue de la fréquence » (Pires A., 1997 : 38).

L'intérêt de cet événement réside dans sa capacité à améliorer le cadre théorique. Dès lors, il ne suffit pas qu'il soit rare, il faut aussi qu'il permette d'étoffer notre compréhension du monde. En Ouganda, cet évènement est la gestion de la question foncière lors de la prise de pouvoir par Y. K. Museveni. En conséquence, ce cas d'étude ne peut être représentatif mais il permet d'envisager la réalité différemment grâce à une amélioration du cadre théorique.

Enfin, nous avons mené notre enquête de terrain par itération, c'est-à-dire en suivant les nouvelles pistes qui se dessinent après les entretiens, et en laissant au terrain une place prépondérante dans la dynamique de l'enquête (Olivier de Sardan J-P., 1995 : 13). Cet état d'esprit nous amène à identifier nos acteurs grâce à la technique dite « de la boule de neige ». Dans ce cadre, les données orales produites par les enquêtés permettent, par confrontation à d'autres sources, de diriger le chercheur vers de nouveaux acteurs. Il est possible alors de demander à l'enquêté s'il a des propositions d'acteurs à suggérer. Le défaut majeur de cette technique réside dans l'impasse que peut engendrer l'acteur isolé, l'acteur qui ne permet pas de « rebondir ». Cependant, réécouter l'entretien qui conduit à l'acteur isolé est, à notre sens, la meilleure solution à l'impasse, c'est-à-dire reprendre l'enquête en amont et continuer à donner à l'entretien ce pouvoir de suggérer de nouvelles pistes.

Les méthodes d'enquête privilégiées sont les entretiens, l'observation participante et l'analyse de la littérature grise. Ces trois méthodes d'investigation ne sont pas envisagées comme séparées les unes des autres. Une observation participante peut amener à un entretien et la littérature grise devient parfois un support pour ce premier. L'entretien ne constitue qu'une méthode d'enquête parmi d'autres. Afin de palier « l'impensé méthodologique » de l'utilisation de l'entretien dans l'analyse des politiques publiques (Bongrand P., Laborier P, 2005), nous avons placé le contexte d'énonciation au cœur des entretiens afin de suivre la dynamique des pratiques discursives.

1.3 Observation participante

Pendant plus de trois ans, nous avons vécu dans notre pays d'enquête. Habiter de manière permanente en Ouganda permet de déplacer notre regard occidental à la culture latine pour « voir le monde de leur point de vue » (Bryman A. et Burgess R-G., 1999). Sans nous en apercevoir, nous avons emmagasiné des informations, enregistrées dans notre inconscient, des observations nécessaires au développement d'une « compétence culturelle » (Bonnet F., 2008), c'est-à-dire à la compréhension, puis à l'utilisation des codes, des coutumes et des usages qui régissent le monde des enquêtés. Sans avoir la prétention de se fondre dans le terrain, l'intérêt de l'immersion réside dans la compréhension, l'intégration puis l'utilisation des règles et conventions qui rythment le quotidien du pays d'accueil. Cette « compétence culturelle » est un

atout précieux lors des entretiens, mais également dans le quotidien puisque l'immersion dans un temps long entremêle inévitablement vie professionnelle et vie privée.

Dans ce cadre, l'observation participante pratiquée se décompose en deux types de situations. La première relève de l'observation en tant que témoin. Cette observation s'est matérialisée par la participation « passive » à des réunions informelles au sein d'ONGs (les réunions de travail de l'ONG ougandaise *Land and Equity Mouvement in Uganda*), à des réunions scientifiques (les conférences organisées par les ONGs sur la thématique foncière), ou encore aux résolutions de conflits fonciers par des autorités « coutumières » dans les districts de Gulu, de Nebbi et de Lira au Nord du pays. La deuxième relève de l'interaction et fait du chercheur un « coacteur » (Olivier de Sardan J-P., 1995 : 4). Par exemple, les présentations de nos travaux pour le compte d'ONGs, et la participation aux réunions professionnelles avec le ministre des terres lorsque nous avons travaillé en tant que coordinatrice de projets pour Total Ouganda. Enfin, cette observation active peut s'établir en dehors du pays d'enquête mais en présence d'acteurs clefs. Nous pensons notamment à la présentation d'un exposé à la conférence annuelle de la Banque mondiale sur le foncier, en présence du ministère des terres ougandais et d'une partie non négligeable des personnes clefs de ce ministère.

1.4 L'entretien

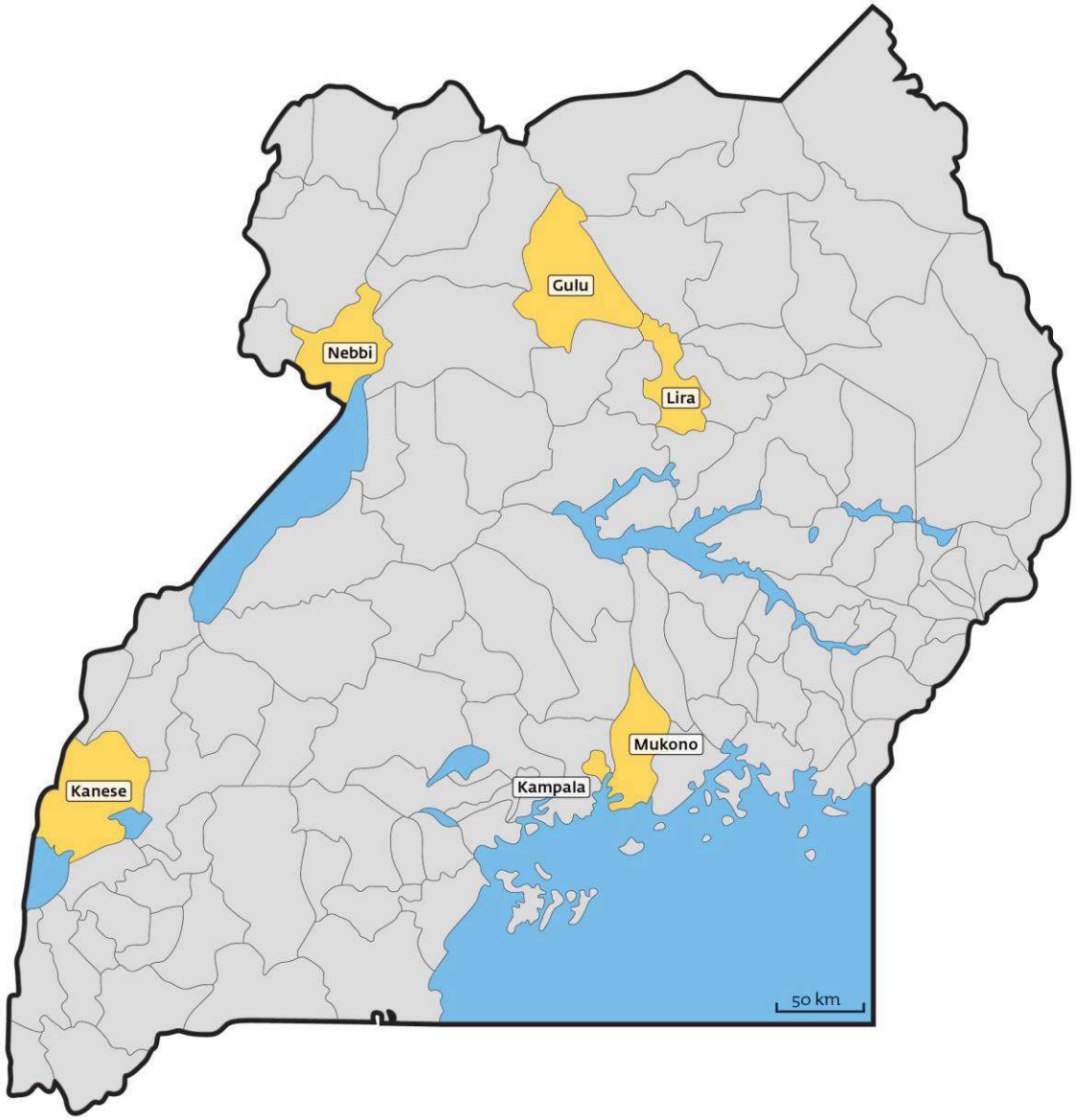
Nos entretiens ont été réalisés en anglais, la langue officielle du pays. Elle est parlée en capitale, dans les centres urbains et généralement parmi les élites rurales. Lorsque l'enquêté ne maitrisait pas l'anglais, nous avons fait appel à un traducteur rémunéré grâce à notre travail d'ingénieur d'étude dans le cadre de l'ANR « De terre et d'eau »[29]. Cependant, nous avons systématiquement appris les expressions de politesse dans plusieurs langues locales[30] (Acholi, Langui, Luganda, par exemple), une condition nécessaire à l'intégration. La majorité des enquêtés a accepté d'être enregistrée. Cependant, certains enquêtés ont préféré garder l'anonymat, plus particulièrement les acteurs politiques affiliés au régime NRM dont les

[29]Nous reviendrons sur ce projet de recherche dans la section 2.

[30] Il existe en Ouganda une cinquantaine de langues vernaculaires. Apprendre l'une d'entre elle ne nous aurait pas permis de l'utiliser partout en Ouganda. Or, notre enquête de terrain s'est déroulée dans différentes régions.

discours critiquent le pouvoir ou laissent suggérer une désapprobation. Dans le texte, leur nom n'apparaît pas. Il est remplacé par l'expression « entretien anonyme ». Par ailleurs, nous avons remarqué la gêne que le dictaphone pouvait parfois provoquer lors d'entretiens avec des personnes habitant les milieux ruraux. Nous nous sommes donc adaptés, et nous avons pris des notes quand la présence du dictaphone était contre-productive. Toutes les personnes interrogées ont été informées du fait que ces conversations étaient susceptibles d'être utilisées dans le cadre de ce travail de thèse. Les entretiens ont été principalement réalisés dans les districts de Kampala et Mukono pour la région centrale, de Gulu et Lira pour le Nord, de Nebbi pour le Nord-Ouest, et enfin dans le district de Kasese pour l'Ouest du pays. Cette carte n°1 situe ces districts.

Carte n°1 Les terrains d'enquête en Ouganda



District visité

Cartographie : S.Delotter

L'entretien comme méthode d'investigation a été extrêmement critiqué. Les deux accusations phares portent sur l'impossibilité d'accéder à la vérité des pratiques, l'écart serait trop important entre ce que les acteurs prétendent faire et ce qu'ils font vraiment, et sur l'isolement que crée la situation de l'entretien. Si ces deux difficultés peuvent être surmontées en diversifiant les lieux de rencontre des enquêtés (dans leur bureau, dans un bistrot, dans leur famille, par exemple), cela n'est pas envisageable pour tous les acteurs interrogés, notamment avec les « hommes de pouvoir ». Déconnecté d'un schéma sociétal en interaction, l'enquêté se retrouverait piégé dans un isoloir artificiel encourageant les conceptions individualistes. Ces critiques portent en elles le témoignage d'une réflexivité intéressante. Cependant, elles mettent principalement à jour la subjectivité de toute méthode d'investigation. Ni l'observation, ni l'analyse de la littérature grise ne peuvent être déconnectées d'une subjectivité. Elles peuvent toutes se heurter au problème du mensonge et à celui de la dissimulation de certaines représentations sociales[31].

En ce sens, nous avons décidé d'intégrer l'entretien comme méthode d'investigation et de le penser non comme un isoloir encourageant l'individualisme méthodologique, mais comme « un moyen privilégié, souvent le plus économique, pour produire des données discursives donnant accès aux représentation sémiques (emic)[32], autochtones, indigènes, locales » (Olivier de Sardan J-P., 1995 : 6). Nous avons refusé d'établir des techniques d'entretien strictes. Si l'entretien semi-directif au canevas de questions larges permet une préparation commune à l'interaction, nous avons préféré nous adapter et choisir en fonction de l'enquêté l'orientation souple du semi-directif ou l'entretien comme conversation. Dans la mesure du possible, nous avons tété d'amoindrir l'aspect artificiel de l'entretien pour lui donner davantage une « allure » d'interaction banale.

À chaque entretien, qu'il soit semi-directif ou sous forme de conversation, combiner un aspect narratif et compréhensif était pertinent (Pinson G. et Sala Pala V., 2007). Le premier permet à l'enquêté de produire librement une narration du processus d'action et/ ou de décision. Dans ce cadre, nous avons cherché, dans la mesure du possible, à combiner ces moments de

---

[31] Nous reprenons ici les propos de Robert Franck cité par Gilles Pinson et Valérie Sala Pala (2007 : 576) pour qui « le témoignage reconstruit l'événement à sa manière. La belle affaire ! Au même titre que les sources écrites et les archives, tout aussi empreintes de subjectivité reconstruite ».

[32] En anthropologie et en sociologie, ce terme est utilisé pour décrire un comportement dont le point de vue est basé sur la manière de penser de la personne étudiée.

narration avec des questions plus personnelles. Les questions biographiques sont d'une part essentielles pour appréhender les représentations sociales de l'acteur, et d'autre part utiles pour briser la glace et repousser l'aspect trop formel de l'entretien.

L'aspect compréhensif s'attache à mettre à jour les pratiques d'actions publiques et l'intériorité de l'enquêté. Pour utiliser les pratiques discursives de l'enquêté comme des « discours en actions », nous avons, dans la mesure du possible, amené l'enquêté à revisiter les lieux de ses actions, à décrire les scènes et les acteurs, une tâche souvent très difficile en raison de l'ancienneté de certains événements. L'objectif était d'utiliser la subjectivité des acteurs afin de comprendre leurs pratiques et leurs représentations tout en gardant à l'esprit le fait que l'acteur ne livre pas une « vérité » puisque l'enquêté est lui-même actif pendant l'entretien. L'enquêté est un acteur compétent, il use d'une « compétence stratégique » qui l'amène à se demander à quel prix il sera coopératif (Bonnet F., 2008). Pour contourner ces stratégies et trouver la « bonne distance », nous avons utilisé nos « compétences culturelles » lors du déroulement des entretiens. L'utilisation des codes et des règles propres aux pays, notamment la manière de serrer la main ou les questionnements polis sur la famille, a souvent permis de rendre notre figure d'enquêtrice moins « étrangère » et d'atténuer ainsi les frontières sociales. Enfin, nous étions conscients de la subjectivité de nos enquêtés et nous n'avons jamais présupposé qu'ils avaient une parfaite connaissance des événements passés (Bourdieu P., 2003). Au contraire, les enquêtés reconstituent un vécu, raison pour laquelle la triangulation des données recueillies est nécessaire.

Lors des entretiens, nous avons parfois utilisé des données issues de la littérature grise afin de confronter deux registres de vérité, « celui qu'assume provisoirement l'enquêteur en se faisant le gardien de la réalité historique telle qu'elle transparaît des archives, et celui auquel prétend l'enquêté en vertu de son expérience particulière » (Laurens S., 2007 : 118). Cette confrontation permet d'obtenir un angle de vue novateur et d'enrichir considérablement les échanges. Elle a été également l'occasion, lors d'entretiens avec des juristes, d'améliorer notre compréhension des textes juridiques et de palier notre absence de formation en droit.

Nous avons décidé d'intégrer tout au long de ce travail de recherche des citations issues des entretiens. Notre rapport à la citation doit être expliqué. Je ne cite pas un acteur pour construire le mythe de la vérité mais « pour donner à voir ce que peut être une prise de position depuis une position sociale particulière » (Laurens S., 2007 : 119). La citation permet au lecteur d'accéder directement aux matériaux empiriques. Cette rencontre avec l'empirique facilite son

entrée dans ce travail de reconstruction que représente la thèse, pour dans un second temps lui permettre d'enrichir ses commentaires et critiques. Cette intégration par la citation est d'autant plus intéressante dans le cadre d'un terrain non occidental où l'éloignement des habitudes latines est essentiel à l'appréhension des représentations sociales. Afin de respecter le propos des enquêtés, nous avons choisi de conserver l'anglais lorsque nous les citons. Puisque «traduttore, traditore»[33], il semble nécessaire de conserver la langue majoritairement parlée par nos acteurs.

1.5 La littérature grise

La troisième méthode d'investigation utilisée est celle de la collecte de données issues de la littérature grise. Qualifiée parfois de littérature « non conventionnelle » ou de « semi-publiée », la littérature grise est complexe à définir. D'une manière générale, cette littérature n'est pas commercialisée. Elle regroupe aussi bien les thèses, les rapports de conférence, des documents institutionnels tels que des brouillons de projets de lois ou les *hansard*[34], des doléances politiques, par exemple. Ces documents ne sont pas accessibles dans les bibliothèques spécialisées et les centres d'information, et il est souvent difficile de mettre la main dessus. En Ouganda, le système d'archivage des documents politiques et administratifs est pauvre, bien qu'il s'améliore. Par exemple, nous avons retrouvé la mouture de loi foncière rédigée en 1997 dans la bibliothèque de l'université de Gulu au Nord du pays[35]. Pour les documents concernant la fin des années 1980 et le début des années 1990, ce sont généralement les archives personnelles des acteurs impliqués dans la fabrication des énoncés qui nous ont permis de reconstituer les pratiques.

Dans le cadre de cette recherche, la littérature grise a représenté une source de données essentielle à la reconstitution du puzzle. Cette « chasse » à la littérature grise nous a permis de retrouver des documents extrêmement précieux tels que les doléances politiques rédigées

---

[33] Cette expression italienne signifie « traduire c'est trahir ».

[34] Il s'agit des débats parlementaires dans les gouvernements de types de Westminster ou dans certains pays de colonisation britannique.

[35] Nous avons partagé ces documents précieux avec la bibliothèque du Parlement.

pendant la formulation de la Constitution, les questionnaires rédigés par la Commission Constitutionnelle à l'intention des citoyens, les cinq brouillons de lois rédigés avant le vote du *Land Act* de 1998, les comptes rendus de séminaires sur la réforme du foncier, etc. Par exemple, certains documents nous ont été envoyés par la poste directement des États-Unis ou d'Allemagne par des anciens acteurs ayant pris part à la fabrication des politiques publiques foncières, quand d'autres ont été retrouvés « par hasard » dans les archives d'Oxfam à Kampala. Sans ces documents, il aurait été extrêmement difficile d'appréhender les confrontations d'acteurs au cœur du processus de fabrication des politiques publiques foncières, plus particulièrement en raison de la grande difficulté à retrouver les personnes ayant pris part à ces réformes. Comme mentionné précédemment, de nombreuses personnes sont décédées, mais d'autres sont également restées introuvables.

Cependant, l'utilisation de cette littérature grise pose problème et peut, elle aussi, faire figure d'impensée. En effet, quelle méthodologie appliquer à l'utilisation de ces données souterraines ? Alexandre Tandé (2008), un ancien doctorant en science politique à l'université de Paris 1, est l'un des rares chercheurs à se poser cette question de méthode pourtant essentielle lorsque la littérature grise constitue une part importante des données collectées[36]. Il préconise d'allier le cadre théorique à la manière dont on analyse la littérature grise. Ce choix est pertinent car il permet de renforcer la rigueur de l'analyse des données. Dans ce cadre, nous avons essayé de fournir un contexte d'énonciation à cette littérature, et chaque document a été analysé en conservant à l'esprit cette batterie de questions : Qui sont les acteurs ? Quand ? Où s'est déroulée l'action ? En face de qui ? Dans quel but ?[37] En redonnant un contexte à cette littérature, et en la confrontant à ses auteurs lorsque cela a été possible, nous avons cherché à la rendre davantage « scientifique ».

[36] Il existe des travaux sur la littérature grise, notamment sur le problème de sa définition et de son accessibilité (Keriguy J., 1984) où sur sa contribution à la société des savoirs (Maria Ramos E., 2001)

[37] Bien souvent, seule une ou deux questions ont trouvé des réponses.

Section 2 : Vivre et enquêter en Ouganda : retour réflexif sur un terrain long

Notre terrain de recherche reflète mes choix méthodologiques mais également les décisions prises, les difficultés et les facilités que nous avons rencontrées. Puisque chaque chercheur est différent, notre terrain est donc singulier. Il nous paraît essentiel de nous replonger d'une manière réflexive sur ce travail d'enquête en Ouganda, un terrain long qui s'est déroulé de 2011 à 2014. Une première partie résume les débuts de notre doctorat (2.1). D'où part-il ? Comment l'idée d'étudier les politiques publiques foncières en Ouganda peut-elle s'inscrire si solidement dans l'esprit d'une étudiante en science politique ? Dans un deuxième temps, nous reviendrons sur notre vécu en Ouganda (2.2). Il s'agit d'un terrain long où les avantages et les inconvénients s'entremêlent, à savoir la chance d'une immersion totale et, a fortiori, d'un développement de « compétences culturelles », et l'extrême difficulté à ne pas mélanger vie professionnelle et vie privée. Enfin, nous aborderons dans un troisième temps les difficultés rencontrées et les retours réflexifs, tout en mentionnant les « facilités » et les opportunités, ces « coups de pouce » inespérés que l'on oublie trop souvent de mentionner (2.3).

2.1 Les racines du doctorat

Cette aventure ougandaise a commencé en janvier 2009 par un stage de six mois à l'ambassade de France dans le cadre de notre master 2 en relations internationales et géopolitique à l'Institut d'Etude Politique (IEP) de Toulouse. Déçus de cette première expérience professionnelle dès le premier mois de stage, nous avons entrepris de réaliser en complément un mémoire de recherche. Entre février et juillet 2009, cette recherche a porté sur l'impact du *Land Act* de 1998 (la pierre angulaire de la législation foncière ougandaise) dans les régions du Nord de l'Ouganda, majoritairement régies par des régimes fonciers « coutumiers ». Bien qu'essentiellement construit sur des lectures et non sur une enquête de terrain en raison de notre engagement au sein de l'ambassade, ce mémoire nous a donné l'envie de poursuivre une recherche sur la question foncière en Ouganda. Pour ce faire, nous avons suivi les cours du master en science politique mention études africaines de l'université Panthéon-Sorbonne. Notre recherche doctorale trouve ses racines dans le sujet du mémoire de

recherche réalisé dans ce cadre, à savoir l'étude de l'instrumentalisation politique d'un amendement au *Land Act* dans le royaume du Buganda en région centrale[38].

L'inscription en doctorat à l'université de Montpellier 1 remonte à septembre 2011, date à laquelle nous sommes partis en Ouganda pour ne revenir qu'en décembre 2014. En effet, la formulation de notre problématique de recherche suite au premier terrain d'enquête, combinée à la quête d'une direction de thèse et d'un financement, nous ont contraint à repousser d'une année le commencement du doctorat. L'année académique 2010-2011 n'a toutefois pas été une perte de temps puisqu'elle nous a permis de refaire du terrain en Ouganda dans le cadre du *Deepening Democracy Programme* (DDP). Financé par un fonds commun[39] et conduit par l'Institut Français de Recherche sur l'Afrique (IFRA) à Nairobi, ce projet de recherche portait sur les élections ougandaises de février 2011. Dans ce cadre, nous sommes repartis en Ouganda pendant trois mois, de décembre 2010 à février 2011. Nos premières pistes de recherche étaient liées aux résultats du mémoire réalisé pour l'Université Panthéon Sorbonne. La vive instrumentalisation de l'amendement au *Land Act* entre 2007 et 2009 laissait présager une forte dynamique foncière lors des élections présidentielles et parlementaires de 2011. Nous avons donc entrepris une recherche sur l'instrumentalisation politique de la question foncière lors des élections, en comparant son utilisation dans le cadre de la campagne présidentielle et parlementaire en région centrale et dans le district de Buliisa au Nord-Ouest du pays. Cette étude, publiée dans un ouvrage collectif en 2014 (Perrot S., Makara S., Lafargue J., Fouéré M-A., 2014), a été pleinement intégrée à notre thèse de doctorat.

[38] Pour réaliser ce mémoire de recherche, nous avons passé le mois de mars et le mois d'avril 2010 entre le district de Kampala, la capitale ougandaise, et celui de Mukono. Nous avons financé nous-mêmes cette recherche mais bénéficié d'un logement gratuit au sein de l'ambassade de France.

[39] Le Danemark, l'Ireland, la Suède, la Norvège, la Hollande et le Royaume-Unis contribuent à ce fonds.

2.2 Choisir de vivre dans son pays de recherche

Sans bourse doctorale, nous avons décidé d'effectuer un Volontariat International en Entreprise (VIE) pour le géant pétrolier Total[40] de septembre 2011 à septembre 2012 en tant que coordinatrice des projets de développement économique, au sein du service de responsabilité sociétale. Dans ce cadre, nous avons été chargée de mettre en place une politique économique de proximité, cherchant à inclure les savoir-faire et les micro-entreprises des régions impactées dans la chaîne de valeur de l'entreprise Total[41].Le siège de l'entreprise Total étant situé à Kampala, nous avons décidé de vivre en capitale. Ce choix est pertinent pour plusieurs raisons. Premièrement, la capitale ougandaise est le poumon politique et économique du pays. On y trouve les organes clefs du gouvernement (le Parlement, les ministères, la Cour suprême, par exemple), les sièges des partis politiques et d'ONGs ougandaises ou internationales ainsi que certains bureaux d'organisations internationales. Deuxièmement, Kampala abrite un grand nombre d'universités et y vivre permet de rentrer en contact avec des communautés de chercheurs ougandais ou « étrangers » afin de ne pas s'isoler dans le monde des pétroliers. Enfin, vivre au cœur du poumon politique du pays nous a permis d'être au centre des événements politiques du quotidien et d'affiner en conséquence notre compréhension du politique en Ouganda.

Nous sommes parvenus à lier cette expérience professionnelle à la thèse de doctorat en devenant le référent du département Environnement et Affaires Sociales de l'entreprise pour toutes les questions relatives au foncier. Ce statut nous a permis d'assister à certaines réunions professionnelles se déroulant au ministère des terres, une nouvelle manière d'appréhender les pratiques discursives des acteurs travaillant au ministère, et surtout d'approfondir nos connaissances en matière de droit d'accès à la terre, en contribuant à la rédaction des procédures de dédommagement[42]. En vue d'identifier les personnes touchées, nous avons voyagé dans

---

[40] En Avril 2011, Total a opéré une percée stratégique en Afrique de l'Est dans le domaine de l'exploration-production en annonçant l'acquisition en Ouganda d'une participation de 33% dans trois permis situés dans la région du Lac Albert.

[41] Ce travail a été récompensé par l'obtention de la troisième place au grand concours VIE/VIA Afrique 2012.

[42] En Ouganda, l'exploration se déroule exclusivement en *onshore*. Les activités sismiques entreprises dans la région du lac Albert ont nécessité l'élaboration d'un plan de compensation pour les foyers touchés. Si les coûts des compensations sont établis par le gouvernement ougandais selon une matrice

plusieurs districts impactés situés au Nord-Ouest (Nebbi, Nwoya et Buliisa) afin de saisir les dynamiques « coutumières » des droits d'accès à la terre, un travail s'intégrant parfaitement au premier axe d'étude dans le cadre de cette thèse de doctorat. Enfin, pour ne pas perdre de vue les objectifs de la thèse[43], nous avons entamé en parallèle une recherche[44] pilotée par le Comité technique « Foncier et développement » de la coopération française et financé par l'Agence Française de Développement[45] (AFD). Cette étude avait pour objectif d'établir une genèse des politiques publiques foncières comme mode d'action de l'État ougandais sous le leadership de Y. K. Museveni (Gay L., 2013). Elle m'a permis d'entamer nos recherches portant sur les deux axes de travail restant en privilégiant les lectures en raison de nos impératifs professionnels. En 2014, est née de cette étude une fiche technique sur le foncier en Ouganda pour le compte du comité « Foncier et Développement » (Gay L., 2014).

À la fin du contrat VIE, nous sommes restés en Ouganda afin de poursuivre nos travaux, cette-fois ci en tant qu'ingénieure d'étude pour le projet ANR « De Terre et d'Eau » dirigé par notre directrice de thèse Julie Trottier, et inclus dans le cadre du programme « Agrobiosphère ». Les recherches de Julie Trottier portent à la fois sur la construction sociale et politique du discours des sciences de l'eau et sur la construction politique de la gestion concrète de l'eau à différents niveaux d'échelle. Dans le cadre d'une conférence donnée aux journées doctorales du Pôle Foncier en 2013 à Montpellier, Julie Trottier expose judicieusement l'absence de communication entre les recherches sur l'eau et celles portant sur le foncier quand bien même un chercheur ayant les deux pieds dans un champ irrigué ne peut feindre longtemps d'ignorer une logique implacable, « celle de l'intersection entre une interaction humaine pour contrôler

---

élaborée par les autorités locales, c'est l'entreprise Total et ses contractants qui gèrent l'enregistrement des personnes impactées, évaluent les dommages occasionnés puis procèdent aux paiements des compensations.

[43] Il a été difficile de combiner pendant un an un travail à plein temps dans une entreprise privée et un travail de recherche en autonomie.

[44] Nous avons effectué cette recherche avec l'appui de Jean-Pierre Chauveau, directeur de recherche émérite de l'Institut de Recherche et Développement (IRD), et Éric Léonard, chargé de recherche à l'IRD.

[45] Cette recherche fait partie du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » piloté par le Comité Technique « Foncier et développement » où siègent des chercheurs, des experts et des décideurs de la Coopération française. Il a pour objectif d'assurer le suivi et l'analyse de l'actualité des enjeux fonciers.

la terre d'une part et un système d'interaction entre êtres humains pour contrôler l'eau d'autre part »[46]. C'est pour mettre un terme à cette lacune que nous avons contribué à la construction du projet « De Terre et d'Eau » et à son déploiement en terrain ougandais.

Le défi majeur du projet interdisciplinaire « De Terre et d'Eau » est d'articuler l'étude de l'eau et de la terre dans neuf régions au développement économique très différent en Afrique, en Europe, au Moyen-Orient et en Asie. Ce projet entend étudier comment les acteurs impliqués dans la production agricole élaborent leurs pratiques, leurs choix et leurs stratégies en réaction à un ensemble de contraintes (politique foncière, de l'eau, le changement climatique, par exemple). En étudiant les contraintes vécues par ces acteurs, cette étude entend appréhender les mécanismes de recomposition territoriale et politique concernant l'eau et la terre en mobilisant les prismes théoriques du pluralisme légal, des recompositions territoriales, de l'écologie politique (*political ecology)* et enfin de l'épistémologie civique. Puisque les acteurs subissent simultanément des mutations d'ordre social, foncier et environnemental, ce projet analyse la manière dont les acteurs locaux répondent et s'adaptent à ces changements[47].

Tout en poursuivant notre thèse de doctorat, nous avons été en charge de l'étude de cas ougandais entre janvier 2013 et décembre 2014. Ce travail de recherche a considérablement enrichi notre enquête de terrain en nous invitant à nous pencher davantage sur les liens existants entre ressources foncières, ressources en eau et dynamiques territoriales. Les gestions par nos acteurs des ressources naturelles ne sont pas déconnectées les unes des autres. Au contraire, elles sont enchevêtrées.

Notre recherche sur l'aménagement de zones humides en périmètres irrigués et les travaux de nos collègues issus des cas d'études en territoires palestiniens, au Népal ou encore en Espagne, nous ont permis de pénétrer davantage le sens des déconnections extrêmes existant entre les pratiques et les lois, des fossés souvent instrumentalisés par des acteurs dans le but de promouvoir des politiques adaptées au paradigme dominant de la privatisation. Toutefois, nous avons choisi de ne pas intégrer la construction des politiques de l'eau dans cette thèse de

---

[46] Julie Trottier, « Terre et eau : deux solitudes ? Tentative d'intégration de deux littératures au développement parallèle », une conférence donnée le 21 octobre 2013 à la Maison des Sciences de l'Homme (MSH) à Montpellier.

[47]Une première série d'études a été publiée dans le numéro spécial « Eau terre et territoire » de la revue scientifique l'Espace géographique en 2015.

doctorat et de nous concentrer sur les politiques foncières. Dans le temps imparti, nous ne sommes pas parvenus à dépasser le constat d'une absence d'enjeux clairs et de débats politiques sur les questions liées à la gestion de l'eau en Ouganda. Une étude comparative sur la construction des politiques sur l'eau et le foncier, insistant particulièrement sur le paradoxe de leur déconnexion dans les discours, serait des plus pertinentes.

Enfin, cette recherche nous a donné l'occasion de travailler sur la « réception » des lois foncières en milieux ruraux et leur adaptation aux pratiques locales. Ces adaptations confirment le caractère insatisfaisant des oppositions existantes entre les notions de formel et d'informel, puisque les acteurs locaux se saisissent de certaines pratiques codifiées et les adaptent à leur gestion locale, tout comme ce qui relève du droit formel étatique peut être une « traduction » de pratiques locales.

En raison des liens professionnels tissés pendant la première année avec différents acteurs impliqués dans le processus de fabrication des politiques publiques foncières, nous sommes restés vivre dans la capitale. Nous nous sommes déplacés régulièrement[48] dans le pays en voiture, un achat personnel nécessaire afin de gagner en autonomie. Certains représentants étatiques ou issus de l'autorité traditionnelle à l'échelle des villages ou des paroisses habitent parfois dans des lieux isolés difficiles à trouver. Au-delà du temps gagné lors des déplacements, posséder une voiture permet d'atteindre ces acteurs plus facilement, de prendre des auto-stoppeurs pour de courtes distances, voire même d'effectuer la totalité des voyages avec des acteurs interviewés si ces derniers souhaitaient se rendre là où nous allons. Ces voyages accompagnés ont été l'occasion de poursuivre des entretiens d'une manière informelle et bien souvent d'accéder à des discours inespérés dans le cadre d'un entretien formel. En mai 2015, nous avons également voyagé à Oxford en Angleterre afin d'interviewer Robin Palmer, un ancien membre de l'ONG Oxfam UK en poste lors de la formulation du *Land Act* de 1998. En partageant ses échanges courriels avec des membres de l'ONG ougandaise *Uganda Land Alliance* (ULA), nous sommes parvenus à contourner d'une manière partielle un problème

[48] Nous nous sommes déplacés dans plus d'une dizaine de fois dans le Nord du pays pour des séjours allant d'une à deux semaines. Ces déplacements ont été effectués dans le cadre du VIE pour Total, avec des ONG, ou encore en solitaire. Nous avons également effectué un terrain d'une semaine dans le district de Kasese à l'Ouest financé par l'ONG irlandaise Trocaire.

majeur : la disparition des acteurs clefs ayant, dans les années 90, participé à la fabrication des énoncés de politiques publiques foncières.

Le Nord et l'Est du pays sont en paix depuis 2006 mais conservent les stigmates d'un conflit barbare qui s'est déroulé sur une décennie entre les rebelles de la *Lord Resistance Army* (LRA) et la *Uganda People's Defense Forces* (UPDF), l'armée régulière ougandaise. Créé en 1988[49], la LRA est un mouvement rebelle en lutte contre le régime NRM du président Y. K. Museveni. Joseph Kony, son leader actuel, a souhaité renverser le gouvernement et instaurer un régime basé sur les dix commandements de la Bible. Les rebelles ont conduit des opérations dans le Nord et l'Est du pays pendant une vingtaine d'années, menant une politique de terreur, multipliant viols, massacres, tortures, enlèvements, enrôlement d'enfants, par exemple. En 2005, la chambre préliminaire de la Cour Pénale Internationale (CPI) a lancé des mandats d'arrêt à l'encontre des hauts commandants de la LRA. Suite à un cessez le feu en 2006, deux ans de négociation ont permis de trouver un accord, « l'Accord Final » de Paix, dont la signature devait avoir lieu le 10 avril 2008. Les raisons de l'absence de Joseph Kony à la signature de l'accord abondent, toutefois la raison officielle invoque le poids du mandat d'arrêt de la CPI lancé contre lui en 2005, auquel il a refusé de se soumettre. Depuis, la LRA poursuit ses exactions en dehors de l'Ouganda, dans la partie nord-est du Congo mais également en République Centre Africaine (RCA).

Nos voyages dans les districts de Nwoya, Gulu et Lira ont donc été réalisés en période de paix, et ces déplacements solitaires se sont toujours bien déroulés. Cependant, les sociétés acholi et langui restent profondément traumatisées. Ces vingt ans de conflits ont bouleversé les droits d'accès à la terre, les représentations sociales du foncier, les relations entre ces communautés et le gouvernement central ou encore la manière d'envisager l'opposition politique. Enquêter dans ces districts nous a permis de décentrer notre regard des dynamiques foncières au Sud du pays, un terrain davantage familier, pour appréhender de nouveaux schèmes interprétatifs fonciers et de nouveaux rapports de pouvoir ayant participé à la fabrication des politiques publiques foncières.

---

[49] Ce mouvement rebelle débute réellement dès 1986 et porte le nom de Mouvement du Saint-Esprit de la Jeune prophétesse Acholi, Alice Auma. Nous retraçons l'histoire de ce conflit dans la section 1 du chapitre 7.

En parallèle de notre travail de thèse et d'ingénieur d'étude, nous avons décidé de travailler en tant que volontaire pour l'ONG ougandaise *Land and Equity Mouvement in Uganda* (LEMU), dont le travail de lobbying porte essentiellement sur les régimes fonciers « coutumiers ». Ce travail de volontaire nous a permis de suivre l'ONG dans ses déplacements dans le district de Lira au Nord du pays et d'assister à différentes réunions avec des leaders traditionnels. D'une manière générale, ce contact permanent avec cette ONG nous a permis d'appréhender la manière dont elle s'inscrivait dans les rapports de pouvoir autour de la question foncière et plus globalement d'enrichir nos connaissances empiriques concernant l'enchevêtrement social des droits d'accès à la terre.

2.3 Entre difficultés et opportunités : le terrain d'enquête au concret

Comme évoqué précédemment, l'avantage incomparable de vivre plusieurs années sur son terrain d'enquête réside en cette possibilité d'enrichir, sans s'en rendre compte, nos analyses grâce au développement de notre « compétence culturelle ». Jean-Pierre Olivier de Sardan a trouvé les bons mots et décrit cet enregistrement inconscient d'observations en ces termes : « Le chercheur de terrain observe et interagit aussi sans y prêter autrement attention, sans avoir l'impression de travailler, et donc sans prendre de notes, ni pendant, ni après. Il ne se sent pas toujours en service commandé, heureusement pour lui. Il mange, bavarde, papote, plaisante, drague, joue, regarde, écoute, aime, déteste. En vivant il observe, malgré lui en quelque sorte, et ces observations-là sont « enregistrées » dans son inconscient, son subconscient, sa subjectivité, son « je », ou ce que vous voudrez. » (1995 : 5).

Pendant trois ans, nous avons intégré une autre culture véritablement éloignée de la nôtre, nous sommes devenus une *nyabo*[50], une *mukwano*[51], une *omuganzi*[52], etc. mais nous sommes malgré tout restés une *muzungu*[53], une blanche en expatriation qui, malgré son immersion, demeure

[50] Mot en luganda. Il désigne une personne de sexe féminin d'une manière générale.

[51] Mot en luganda. Il désigne l'ami proche.

[52] Mot en luganda. Il désigne la petite amie.

[53] Mot en Swahili. Il est couramment employé en Afrique de l'Est pour désigner les occidentaux, et plus largement les personnes à la peau blanche.

une « étrangère ». Nous avons travaillé pour des organismes privés et publics tout en effectuant nos recherches de terrain. Nous avons inévitablement mêlé notre vie professionnelle et notre vie privée, et ce malgré la mise en place de garde-fous sensés prévenir ces « débordements ». L'un deux est le refus d'interviewer des personnes avec qui nous avons développé de véritables liens d'amitié. Judy Adoko, la présidente de l'ONG LEMU, est devenue une amie. Si nous avons énormément échangé sur la question foncière en Ouganda d'une manière informelle, nous ne l'avons que très rarement interrogée dans le cadre d'entretiens enregistrés à partir du moment où nous sommes devenues amies. En effet, nous étions conscients du biais que nos relations pouvaient entraîner dans l'analyse, que ce soit en termes de réception des informations mais également en ce qui concerne la formulation des réponses puisque Judy connaissait bien nos travaux de recherche.

Comme dans tout terrain d'enquête nous avons rencontré des difficultés. Premièrement, il existe un revers de médaille à ce terrain long orienté par une démarche inductive : l'extrême difficulté du « retour » théorique. Les mouvements de va et vient entre la théorie et l'empirique sont facilités par la mise à distance de son terrain. La déconnexion, le retour dans son pays d'origine permet aux informations de décanter. Dans notre cas, un terrain long nous a également privé d'un accès à certains ouvrages. La bibliothèque de l'université de Makerere à Kampala est riche, cependant elle ne favorise pas une littérature sur l'étude des politiques publiques.

Deuxièmement, nous avons été confrontés à la gestion des relations hommes-femmes lors d'entretiens avec des « hommes de pouvoir ». La thématique de l'asymétrie sociale et plus particulièrement celle touchant à la position dominée du sociologue est traité par la littérature en science sociale (Pinçon M. et Pinçon-Charlot M., 1991 ; Chamboredon H. et al., 1994 ; Cohen S., 1999). Cependant, ces lectures font référence à un rapport dominé/dominant construit principalement sur la position sociale, la classe, qu'elles valident le fossé de cette asymétrie ou le critiquent. Or, si « le contenu des propos recueillis n'est pas en apesanteur des relations sociales » (Laurens S., 2007 : 117), il n'est pas pensable d'évacuer l'impact des comportements sexués des enquêtés et des enquêteurs. Sommes-nous en face d'un impensé dans les enquêtes en science sociale ? Pas tout à fait. Timidement, mais surtout tardivement, la place et les effets du sexe, voire de la sexualité de l'enquêté et de l'enquêteur lors du déroulement du terrain devient un sujet traité par les sciences sociales depuis la deuxième moitié des années 2000 (Ghasarian C., 2002). Plus particulièrement, l'ouvrage « Le sexe de l'enquête » sous la direction d'Anne Monjaret et de Catherine Pugeault (2014) traite en profondeur cette dimension du sexe

de l'enquête et ce au travers de différents cas d'étude, qu'ils portent sur l'accès à l'information, la bonne distance ou l'intégration en lien avec cette dynamique du genre.

Cette dimension sexuée de la rencontre et des comportements qu'elle peut provoquer, a été une des difficultés majeures rencontrées lors de nos interactions avec des « hommes de pouvoir »[54]. Malgré différentes tentatives afin de rééquilibrer les rapports, nous n'avons jamais été pleinement satisfaits de nos « adaptations » à ce rapport sexué. L'entretien avec le juge en chef Benjamin Odoki a été l'un des plus importants durant notre enquête de terrain. Ce proche du président Y. K. Museveni a été au cœur de la formulation du chapitre foncier de la Constitution. L'histoire qui suit est une reconstruction réalisée grâce à nos notes de terrain.

Entretien avec Benjamin Odoki, le président de la cour suprême ougandaise, le 26 septembre 2012, note de terrain.

« J'avais auparavant préparé quelques questions, un canevas d'entretien que j'avais exceptionnellement renforcé pour être certaine de ne pas oublier des points essentiels. J'avais réussi à obtenir un rendez-vous, j'étais consciente que je n'en aurais probablement pas un deuxième. Mon rendez-vous était fixé à 15h. Après une heure d'attente le juge me fait rentrer dans son bureau. L'asymétrie sociale par le genre s'étant présentée plusieurs fois lors d'entretiens avec des « hommes de pouvoir », j'avais en amont réfléchi à la posture que je devais adopter si le président de la cour suprême se montrait « dragueur ». La distance froide ne fonctionne pas. Si elle permet de remettre l'enquêté à sa place, elle le braque et est contre-productive pour la suite de l'entretien. D'une manière générale, les avances ne sont jamais frontales, on ne peut donc pas refuser poliment des avances non formulées d'une manière explicite. Par ailleurs il était hors de question de rentrer dans la peau d'un personnage « intéressé ». Consciente que toute posture d'enquête induit des gains et des pertes en termes d'accès aux informations, je devais donc repenser mon attitude sexuée. Lors de la préparation de mon entretien, j'avais décidé d'opter pour une posture d'ingénue.

[54] Le président Y. K. Museveni a pourtant, dès son arrivée au pouvoir, cherché à rééquilibrer la balance homme/femme au sein du gouvernement et des quotas ont permis aux femmes d'accéder plus facilement à certains postes (une femme est élue au parlement pour chaque district en plus des sièges réguliers). Pourtant, dans le cadre de nos travaux de thèse, nous avons principalement interrogé des hommes de pouvoir.

Cette idée de « faire la fille naïve » vient d'un constat. Suite à plusieurs entretiens avec des « hommes de pouvoir », il était fréquent de constater un désir de briller, de montrer ces connaissances pour appâter. Ce comportement témoigne d'un sous-entendu. Il fallait que la femme « s'en remette aux hommes et leur reconnaisse une maturité plus grande vis-à-vis du pouvoir et du savoir » (JeanJean A., 2014 :192). Les conseils méthodologiques préconisant la posture de la compétence ne fonctionnaient pas dans le cadre de ces entretiens. J'avais donc décidé de mettre en pratique une figure naïve. Tout en posant des questions, je devais paraître peu instruite sur la thématique foncière afin de « flatter » mon enquêteur et espérer que cette posture suffise à rétablir un « équilibre ».

L'entretien se déroule bien ; la posture de l'ingénue fonctionne. Si quelques phrases sont de trop « I wish I could have a french girlfriend, a french girlfriend like you lulu », l'ensemble est satisfaisant et le président de la cour suprême se livre et « joue le jeu ». À la fin de l'entretien, Benjamin Odoki se lève de son bureau pour me raccompagner à la porte. Il souhaite un « french kiss ». Je refuse poliment, mon petit ami n'apprécierait guère lui dis-je. Il comprend. Il me demande alors un « hug », un « friendly hug » car finalement « we are friend now lulu, so a hug won't be a problem. And how can you refuse a hug to the chief justice? ». Je cède, je souhaite conserver des bons rapports avec lui, je souhaite pouvoir l'interviewer une seconde fois. Je fais donc un « câlin amical » au président de la Cour suprême en me disant qu'aucune « posture » n'aurait pu me préparer à cela ».

***

La difficulté de travailler dans une zone post-conflit est également un point sur lequel nous souhaitons également revenir. En région Acholi les traumatismes sont nombreux, et ils sont compliqués à appréhender lors des entretiens. L'envie d'expliquer, de partager des histoires liées ou non à la guerre était palpable. Mes enquêtés avaient envie de parler, d'aborder des sujets parfois en totale déconnexion avec ma thématique de recherche. Parler pour évacuer un poids, un passé lourd, parler pour faire savoir, pour extérioriser. J'ai donc décidé d'écouter, de jouer finalement ce rôle essentiel qu'un enquêteur peut être tenté d'oublier : celui d'une personne plaçant l'humain en premier. Enfin, au-delà des traumatismes, il fallait également gagner une confiance dans un contexte où la peur d'un accaparement des terres par le gouvernement et plus largement par des puissants est vive. Notre image de *muzungu* nous suit, nous pouvons potentiellement être un investisseur masqué, déguisé en jeune chercheuse. Lors d'un voyage dans le district de Gulu, un chef de clan nous assure que notre voiture est

maraboutée, une action qu'il pense « préventive » dans un contexte où les accaparements de terres à une échelle locale se développent énormément[55]. Encore une fois, l'écoute et la rencontre de l'autre en prenant notre temps nous ont permis de tisser des liens et d'amoindrir ces difficultés sans toutefois avoir la prétention de les gommer entièrement.

Nous avons également été confrontés au problème du « retour ». Elise Demange (2010) dans le cadre de son enquête de terrain en Ouganda sur la controverse autour du SIDA l'évoque en ces termes, « J'ai été à plusieurs reprises interpellée par mes enquêtés : « nous, nous faisons quelque chose pour vous, mais vous, qu'allez-vous faire pour nous ? ». La très grande majorité des interpellations renvoyaient à ma condition d'occidentale et à la source financière que je représentais » (Demange E., 2010 : 45). Cette asymétrie sociale s'est également présentée à de nombreuses reprises. Elle s'accompagnait d'une forte gêne : celle de prendre le temps d'un homme, d'une femme, d'une famille aux conditions de vie extrêmement difficile, de leur imposer notre image de *muzungu*, et de leur renvoyer une représentation sociale associée à la richesse et à un autre monde qui leur serait interdit. Davantage en milieu rural qu'en milieu urbain, la « compétence stratégique » de nos enquêtés s'est souvent traduite par cette question du retour : qu'est-ce que nous pouvions faire pour eux ? Leur promettre qu'un jour nous publierons nos travaux en anglais pour qu'il leur soit accessible ? Cette réponse n'est pas celle qu'ils attendaient. Si nous avons parfois offert de la lessive, du sucre ou de l'huile de cuisson à certains enquêtés en remerciement du temps mobilisé, nous n'avons jamais voulu donner de l'argent.

La question du retour s'est toujours posée une fois l'entretien terminé, elle n'a donc jamais conditionné l'échange. Rapidement, nous avons pris l'habitude de donner la seule chose que nous possédions, une connaissance de l'Europe en général et de la France en particulier. À la fin de chaque entretien nous leur demandions s'ils avaient des questions à poser. Très souvent, ce sont des questions sur l'agriculture en France et notre rapport à la terre qui suscitaient leur curiosité. L'échange était animé puisque nous devions leur expliquer que les *muzungu* aux terres cadastrées considèrent davantage le foncier comme un bien commercial que comme un passeport social. En conséquence, nous avons toujours donné du temps à ceux qui souhaitaient en savoir davantage, un maigre retour lorsque l'on renvoie l'image d'une

[55] Étrangement, à partir de janvier 2013 nous avons multiplié les accidents à la frontière nord-sud (explosion de la pompe à eau, une roue qui se « détache » pendant que nous doublons un camion, etc.)

ressource financière mais le seul que nous avons jugé propice à recréer un équilibre, même fragile.

Ces difficultés mises à part, le terrain ougandais ne peut pas être qualifié de difficile. Au contraire, il est sans doute un terrain africain « facile » en raison de la stabilité politique du régime NRM et de l'investissement colossal des Organisations Internationales (OI) et ONGs dans ce pays depuis la prise de pouvoir du président Y. K. Museveni en 1986. Notre terrain a également été facilité par des rencontres précieuses qu'il serait injuste de ne pas exemplifier, comme l'on atteste des difficultés rencontrées. Nous pensons notamment à la chercheuse Valérie Golaz qui, en nous impliquant dans un programme de recherche intitulé « Changing heritage : land family ties and extended network in East Africa », nous a permis d'obtenir un permis de recherche[56]. Ce précieux document a considérablement facilité l'obtention de visas étudiants. Valable un an et renouvelable pendant trois ans, ces visas ont simplifié notre quotidien [57] en nous donnant notamment un véritable statut d'étudiant en Ouganda. Notre rencontre avec Simon Engitu, l'assistant du directeur de la bibliothèque du Parlement, nous a permis d'avoir libre accès à tous les documents s'y trouvant mais également de compter sur son personnel lors de nos recherches.

En échange, nous avons partagé toute la littérature grise qui pouvait intéresser la bibliothèque telle que les brouillons de lois foncières des années 1990. Les membres de la bibliothèque de la Commission Électorale ont également grandement facilité nos recherches. Pendant trois mois, ils nous ont prêté un bureau afin que nous puissions dépouiller plus de 1200 doléances politiques écrites lors de la formulation de la Constitution au début des années 1990. Afin de travailler tard, nous pouvions nous-mêmes fermer la bibliothèque en laissant les clefs aux gardiens. Ces quelques exemples nous permettent d'atténuer la présentation des difficultés rencontrées sur le terrain, et surtout, de combattre l'image d'un chercheur héros qui dramatiserait ses propres difficultés (Olivier de Sardan, 1995 : 2).

---

[56] Un permis de recherche coûte environ 500 dollars. Il demande une immersion longue dans les labyrinthes administratifs ougandais et est souvent très long à obtenir.

[57] Depuis 2012, il devient compliqué d'obtenir des visas touristiques de plus de deux mois et les visas de six mois délivrés par l'ambassade d'Ouganda à Paris ne sont pas toujours valables une fois arrivée sur le sol ougandais. Sans visa étudiant, nous aurions dû quitter le territoire ougandais à chaque expiration de visa.

Conclusion

Ce chapitre méthodologique nous a semblé essentiel afin de guider le lecteur dans la lecture et la compréhension de cette thèse de doctorat en science politique. Il retrace les temps de travail choisis et permet d'appréhender plus facilement la manière dont nous avons envisagé d'analyser la fabrication des politiques publiques foncières en Ouganda comme une guerre de position. Par ailleurs, il détaille nos choix quant à l'utilisation de méthodes qualitatives et aux apports des méthodes inductives.

Dans un deuxième temps, ce chapitre permet de revenir sur le contexte particulier du Nord de l'Ouganda, un contexte de guerre qui influence profondément la manière de faire de la politique dans ce pays, et, à fortiori, de faire des politiques publiques. Enfin, il permet de livrer au lecteur le vécu du chercheur. Il parle de la manière dont nous, chercheur en exil pendant plusieurs années, nous avons géré notre terrain au quotidien, et quelle analyse réflexive nous avons mené autour de notre travail de recherche.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Cette première partie a développé à la fois le cadre théorique et la méthodologie utilisés. Le cadre théorique présenté afin de saisir les phénomènes de changement et les phénomènes d'auto-renforcement a été forgé avec notre méthodologie et non séparément. Le point fort de cette association est d'avoir utilisé une théorie peu connue dans le monde des politiques publiques, le structurationnisme, en lui associant une approche discursive de l'action publique. Les discours des acteurs sont saisis dans leur contexte d'énonciation. Cependant, puisqu'il s'agit d'évènements passés, la méthodologie adoptée a mis l'accent sur ce pragmatisme afin de reconstituer les scènes de l'action publique. Cette première partie a également mis l'accent sur l'importance d'effectuer un terrain long afin de saisir au plus près les interactions entre acteurs, les dimensions politiques de la question foncière et, plus globalement, les dynamiques socio-politiques en Ouganda.

DEUXIÈME PARTIE : FABRIQUER UNE POLITIQUE PUBLIQUE FONCIÈRE : LE COMPROMIS HÉGÉMONIQUE SOUS LE « MOUVEMENT »

Une politique publique foncière demande inévitablement un choix politique sur le type d'instances chargées de contrôler et de gérer les ressources. Ce choix peut-être en faveur de l'État. En Ouganda, la Couronne britannique impose un système foncier étatique qui permet à la fois une main mise sur la première ressource économique d'un pays à dominante agraire, et un certain contrôle de l'espace et des Hommes.

Ainsi, « tout système de propriété est fondé sur un système d'autorité » (Mathieu P., 1996 :41). En Ouganda, comme à l'échelle de nombreux pays d'Afrique Subsaharienne, la question foncière ne peut être réduite à celle de l'autorité étatique. Le foncier en tant que relation entre les humains au sujet de la terre est au centre de conflits d'intérêts dont la solution dépend des rapports de pouvoir existant entre les différents groupes sociaux (Constentin F., 1998 : 315). Depuis la colonisation, les dirigeants ont réformé les politiques foncières et, a fortiori, transformé les régimes fonciers afin de créer un ordre politique en accord avec leur gouvernance (Boone C., 2014 : 12). La prise de pouvoir par Y. K. Museveni en 1986 soulève la question de cette gouvernance et de cette autorité. Comment se réalise ce choix politique ? Qui doit contrôler la ressource foncière en devenant le « propriétaire » ultime ? Cette autorité est-elle le fait de l'État ?

Cette deuxième partie cherche à comprendre comment, au cœur du nouveau régime politique mis en place par le guérillero Y. K. Museveni, se fabrique une nouvelle politique publique foncière bouleversant les structures de légitimation, de signification et de domination du passé et, a fortiori, les rapports de pouvoir. À la prise de pouvoir du *National Resistance Movement* (NRM), une structure de légitimation, de signification et de domination est l'œuvre de l'action publique foncière des gouvernements déchus. Elles légitiment une domination de type étatique où le pouvoir foncier se concentre entre les mains de l'État. Comment les discours sur le foncier s'établissent-ils au sein du nouveau régime et parviennent-ils à bouleverser les structures de légitimation et de signification tout en érodant la structure de domination de type étatique ?

Pour ce faire, nous analysons le processus de fabrication du problème foncier et de sa solution de 1986 à 1995. Nous utilisons le modèle de la mise à l'agenda de John Kingdon (1995)

à travers l'analyse de trois flux : celui des problèmes, des solutions disponibles et de la vie politique. Ces trois flux ensemble permettent l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité politique ougandaise où la question foncière s'engouffre. Pour analyser la fabrication de cette nouvelle politique publique foncière, nous empruntons à Philippe Zittoun (2013) le concept d'énoncé. Il permet de désigner « l'ensemble des discours, idées, analyses, catégories qui se stabilisent autour d'une politique publique particulière et qui lui donnent sens » (*Ibid* : 20). L'énoncé renferme des pratiques discursives, elles-mêmes porteuses d'une argumentation persuasive, que nous retrouvons sous des formes orales ou écrites, et engageant différents types d'acteurs (Majone G., 1992). Les acteurs qui les énoncent cherchent à véhiculer des schèmes interprétatifs fonciers et à les rendre hégémoniques afin de renforcer ou modifier les structures.

Ces pratiques discursives se déroulent dans des contextes d'énonciation particuliers, des cadres interprétatifs à l'intérieur desquels elles font sens et dont l'appréhension est nécessaire. Le suivi de ce processus de fabrication des politiques publiques foncières, de la mise à l'agenda du problème comme construit social à la fabrication de sa solution, permet alors de rendre indissociables les questions de politiques publiques (*policy*) des enjeux politiques (*politics*).

L'analyse diachronique du processus de formulation du problème foncier et de sa solution nous permet d'appréhender les changements et les phénomènes d'auto-renforcement en fonction de l'évolution des jeux de pouvoir au fur et à mesure que le régime NRM s'institutionnalise. Dans ce cadre, le chapitre liminaire est à saisir comme une mise en contexte nécessaire à la compréhension de la situation politico-foncière lors de la prise de pouvoir du guérillero Y. K. Museveni. Lorsque le NRM capture la capitale ougandaise, une structure de légitimation, de signification et de domination est déjà en place. Construite par les acteurs du passé, elle traduit des choix quant au système d'autorité et de propriété.

Le chapitre 3 analyse la construction d'une nouvelle politique publique foncière portée par le régime de Y. K. Museveni dès sa prise de pouvoir. Elle se matérialise à travers une mise à l'agenda de la question foncière, et la fabrication d'un énoncé de problème et de solution foncière à huis-clos. Elle symbolise un souhait improbable de produire un énoncé de solution purement technique en faveur d'un régime juridique domanial où la privatisation est encouragée, c'est-à-dire la promotion des usages privés de la terre (*freehold* et *leasehold*). Seuls des membres du régime NRM, des membres du LTC/MISR et les bailleurs de fonds participent à cette fabrication.

Le chapitre 4 explore la manière dont un problème de légitimité politique déclenche la formulation d'une nouvelle Constitution qui court-circuite la fabrication de cette nouvelle politique publique foncière. Ce chapitre met l'accent sur la transformation de l'action publique foncière qui s'ouvre à de nouveaux acteurs et permet l'expression de nouveaux schèmes interprétatifs fonciers. La confrontation de nouveaux acteurs permet une transformation du débat en replaçant le foncier dans son contexte social. Elle bouleverse alors l'énoncé de solution foncière « technicienne » en faveur de la domanialité et fabrique un « nouvel ordre » qui place la « propriété » des terres entre les mains des citoyens.

Chapitre liminaire : Les racines d'une structure de domination étatique associée au contrôle de la ressource foncière

Le 6 février 1981, le guérillero Y. K. Museveni lance son premier assaut contre les forces du dictateur Milton Obote sur l'école d'entraînement militaire de Kabamba située dans le district du Luwero, à une soixantaine de kilomètres de la capitale Kampala. Cet assaut marque les débuts d'une guerre civile préparée depuis la Tanzanie dont l'issue porte au pouvoir un nouveau mouvement politique en 1986, celui du *National Resistance Movement* (NRM). Y. K. Museveni prend alors les commandes d'un pays à la croisée de l'Afrique orientale et de l'Afrique des Grands Lacs où la terre fournit directement les moyens d'existence.

Le foncier n'est pas synonyme de terre. Sa gestion est profondément politique car elle engage la question suivante : qui a le droit de décider ce qui peut être fait sur la terre ? L'autorité compétente pour gérer la ressource foncière domine alors un espace local et approprié par un groupe (Gruenais M. E., 1986), un espace sur lequel un ensemble de relations et de règles de gestion fonctionnent. Dès lors, la terre est un lieu, un espace signifiant, et un lien, à savoir le support de relations sociales. Lorsque Y. K. Museveni prend le pouvoir en 1986, le pays est en ruines, suite à plus de vingt ans de dictature. Les conflits fonciers font rage et la gestion de la terre est plurielle, qu'elle soit incarnée à l'échelle des clans, des villages, ou dans le cadre de relations clientélistes. Se pose alors la question de l'autorité de l'État en matière de gestion de la ressource foncière. Comment le nouveau pouvoir se positionne-t-il ? De quelle manière aborde- t-il la question très politique de la gestion des droits d'accès à la terre ?

Pour comprendre la manière dont le régime du NRM se saisit de la question foncière, et pour appréhender les différents schèmes interprétatifs que portent avec eux les acteurs prenant part à la fabrication d'une nouvelle politique publique foncière dès 1987, ce chapitre apporte un éclairage sur les politiques foncières coloniales et postcoloniales. Il ne s'agit pas d'explorer méticuleusement les processus de fabrication de chaque réforme foncière engagée par les autorités, une entreprise d'une ampleur que ce travail de thèse n'aurait pas pu mener, mais de saisir comment une structure de légitimation et de signification se fabrique et renforce une structure de domination de type étatique où le contrôle du foncier par l'État est la source du pouvoir.

Section1 : Imposer son pouvoir par le contrôle des ressources foncières : les politiques foncières coloniales

En Ouganda, l'entreprise coloniale ne se démarque pas de celles mises en place sur le continent africain. Ce sont des entreprises économiques qui reposent principalement sur l'extraction et la création de richesses dont les cultures commerciales font partie. Cette entreprise demande la mise en place d'un système foncier, c'est-à-dire d'une organisation capable d'amener l'État colonial à imposer son pouvoir afin de mener à bien son entreprise économique. Catherine Boone (2014) souligne que ces systèmes s'intègrent à la création d'un ordre politique: « colonial and post-colonial rulers have purposefully designed or redesigned rural land regimes because these institutions help them to govern and to create political order in the countryside » (*Ibid*: 12). En Ouganda, l'étatisation du système foncier est la pierre angulaire du pouvoir. Cependant, l'étatisation n'est pas au service d'un programme d'action foncier tourné vers la privatisation à grande échelle des ressources foncières.

La section 1.1 explore la manière dont les colons britanniques construisent dès 1900 un nouveau modèle foncier fondé sur une domination de l'État et créateur d'une tenure foncière unique sur tout le continent africain : le système mailo-bibanja. Ce projet foncier se réalise en divisant le pays par zones géographiques. Les régions du Sud sont rapidement privilégiées. Les autorités coloniales favorisent le développement économique et politique au détriment des régions du Nord reléguées au rang de « périphérie ». Une structure de domination étatique se met en place. Cependant, le contrôle de la terre par la privatisation n'est pas au programme des colonisateurs. À l'indépendance, ce système foncier étatique est obligatoirement l'objet d'appropriations. Il est hybridé car « ce qui est transféré, de quelque nature que ce soit et quels que soient les moyens mis en œuvre, est toujours l'objet d'appropriations » (Darbon D., 2009 : 7). La section 1.2 revient sur la manière dont les régimes postcoloniaux se sont saisis de cette nouvelle structure de domination de type étatique. Le contrôle des ressources foncières permet d'une part d'affirmer un pouvoir de contrôle sur l'ensemble du territoire national, et d'autre part de former des réseaux clientélistes fonciers qui soutiennent les régimes dictatoriaux. En parallèle, le système foncier est intégré à une politique d'unité nationale présente aux indépendances. Un premier schème interprétatif foncier se dégage où un système foncier unifié permettrait à la nation de se consolider. La structure de signification qui se met en place épouse

en théorie les caractéristiques de « l'État providence » mais permet surtout la mise en place d'une dictature par le contrôle des ressources foncières.

1.1 La fabrique des divisions

Les fractures politico-foncières, sociales et économiques caractérisant le pays influencent les choix tactiques du futur Président lors de la guerre du « bush » mais également ses premières réformes à la prise de pouvoir en 1986. La section 1.1.1 revient sur la gouvernance indirecte des colons britanniques qui, dès le début de la colonisation, favorise le développement du royaume du Buganda localisé en région centrale, le royaume le plus puissant de la région en 1900, au détriment de la partie Nord du pays reléguée au rang de « périphérie ». Ces divisions au cœur du territoire national se poursuivent à travers la mise en place d'une politique associant une nouvelle forme de *freehold* au pouvoir de la royauté ganda.

La section 1.1.2 analyse comment cette nouvelle réforme foncière permet la lente mise en place d'un modèle foncier étatique au Buganda où l'autorité foncière se partage entre le protectorat et le royaume du Buganda. Désormais, les humains sont sédentarisés, et le système mailo met en place une oligarchie foncière dont le pouvoir est associé à la fois à celui du protectorat britannique et à celui du royaume du Buganda puisque la plupart des propriétaires sont également les nouveaux chefs de l'administration locale ou du gouvernement du Buganda. La section 1.1.3 explore la manière dont la Couronne britannique impose son autorité sur toutes les terres se situant à l'extérieur du royaume du Buganda. Bien que cette expansion de l'autorité du protectorat soit au service d'une politique économique basée sur les taxes et le développement des cultures commerciales au sein de petites exploitations familiales, elle confirme surtout les ambitions centralisatrices de la Couronne. Elle contrôle le territoire ougandais par le contrôle de la terre, et associe l'affirmation de son pouvoir à celui d'une maîtrise de l'autorité sur les ressources foncières. Cependant, ce projet politique n'est pas au service d'une homogénéisation du système foncier par la propriété privée et seuls quelques projets pilotes favorisant la privatisation des ressources foncières à la fin du protectorat marquent une timide volonté d'établir un programme d'action foncier à l'échelle du territoire.

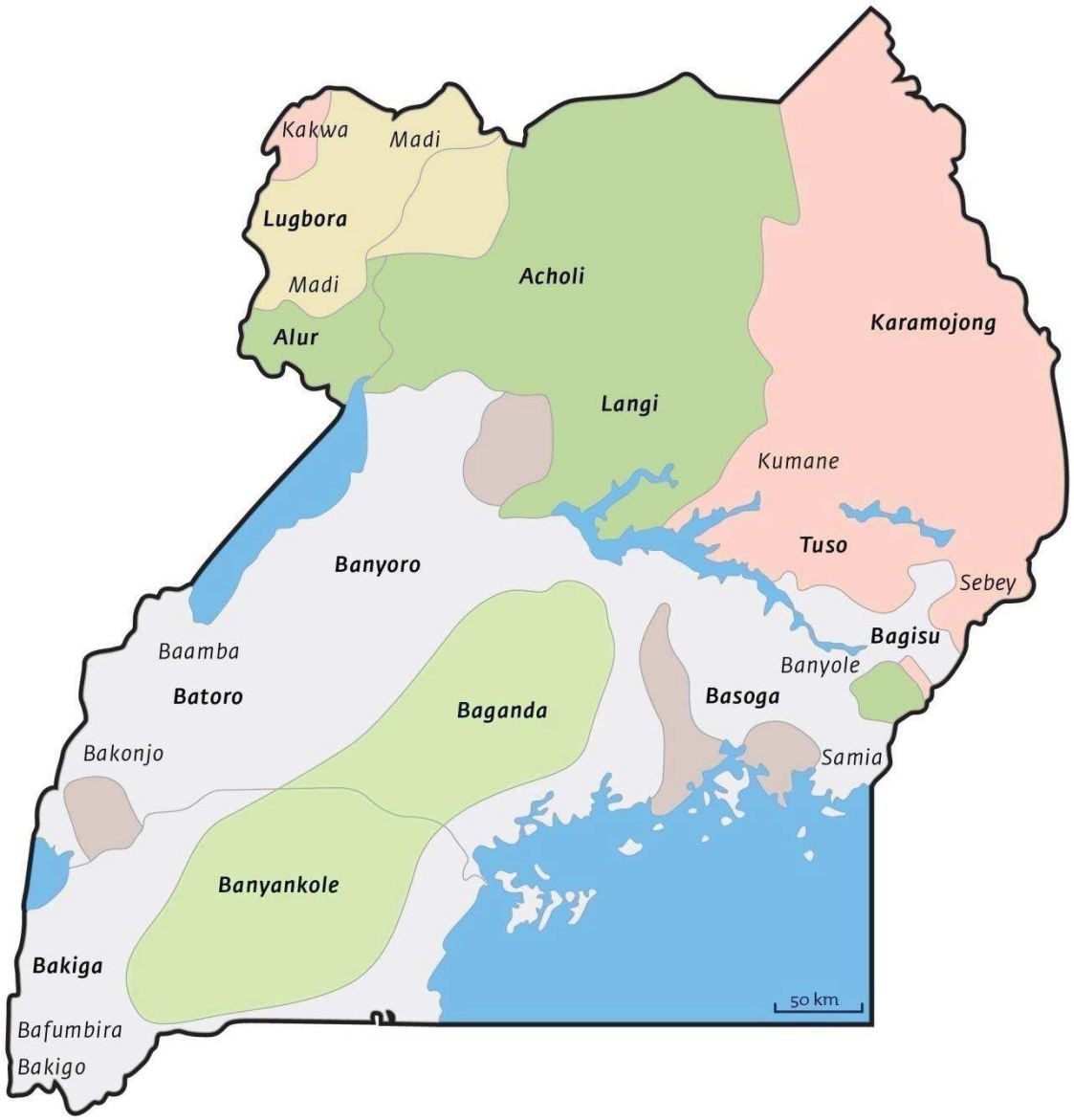
1.1.1 Les politiques coloniales : une gouvernance indirecte en faveur du royaume du Buganda

En 1860, les premiers « explorateurs » anglophones, J.H Speke ou encore Samuel Baker découvrent un territoire investi par deux types d'organisations sociales, le lac Kyoga faisant grossièrement office de frontière. Premièrement, les organisations politiques centralisées bantu que l'on nomme royaumes ou encore chefferies se situent généralement au Sud, Sud-Ouest de la moitié occidentale de l'Ouganda. Il s'agit principalement des Baganda, Banyoro, Banayankole, Batoro et des Basoga. La deuxième est constituée de sociétés segmentaires dans lesquelles le pouvoir est contrôlé par les classes d'âge et les lignages (Calas B., 1994 :17)[58]. Au Nord se distinguent les ethnies nilotiques et soudaniques, à savoir les Acholi, Langi, Alur, Madi, Kakwa et Lugbara, des ethnies para nilotiques et nilo-couchitiques du Nord-Ouest telles que les Karamojong et les Iteso[59]. Cependant, bien que ces deux espaces schématiquement séparés par le lac Kyoga soient différents, il n'existait pas d'homogénéité interne (Prunier G., 2003 : 202). Cette carte est une illustration du fractionnement ethnique en Ouganda :

[58] Il s'agit d'une division grossière permettant seulement de différencier des espaces.

[59] Pour un détail de l'histoire du peuplement dans la région des Grands Lacs et plus particulièrement de l'Ouganda voir notamment Chrétien J-P. (2000; 1994).

Carte n°2 Le fractionnement ethnique



	Groupes ethnolinguistiques Bantous
	Zone d'installation d'une forte minorité Banyarwanda
	Groupes ethnolinguistiques nilotiques des plaines
	Groupes ethnolinguistiques nilotiques des rivières et des lacs
	Groupes ethnolinguistiques soudaniques
	Groupes ethnolinguistiques kalengin
Bakiga	Zone de forte mixité ethnique

Source: Calas B., "Esquisse géographique de l'Ouganda actuel", in Prunier G. et Calas B., L'Ouganda contemporain, Paris, Karthala, pp.159-190
Cartographie : S.Delotter

Au Sud du pays, le Buganda est un royaume bantu composé de clans[60] dont l'organisation monarchique est rigoureuse. Au XVIIème siècle, il entame une formidable vague d'expansion à travers le pays, une entreprise qui, au XIXème 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 politiques (Médard H., 2007). Cette réussite ganda tient notamment à la fermeté de son système monarchique reformé au cours du XVIIème siècle. Le *Kabaka*, roi du Buganda, contrôle désormais les chefs de clans héréditaires (*bataka*) grâce à la mise en place d'un système nominatif, et crée de nouvelles chefferies confiées à des fidèles. Il désigne une nouvelle hiérarchie de chefs non héréditaires afin qu'elle contrôle les nouvelles régions conquises et/ou les comtés du royaume (*ssaza*), une entreprise qui progressivement forme autour du roi des réseaux puissants. À l'arrivée des colons, le *Kabaka* dispose de palais, d'une administration solide, de ministres, d'un organe législatif (*Lukiiko*), mais également d'une armée et d'une flotte de pirogues se déployant sur le lac Victoria.

C'est donc avec une administration rigoureuse et un régime monarchique centralisé que la Couronne britannique négocie son *scramble for Africa*. En 1894, l'Ouganda devient un protectorat. Débute alors la construction d'un « État territorial » permettant à la Couronne d'accomplir son « devoir civilisateur » au cœur de sociétés animistes[61] et de consolider une influence sur le Nil suite à la colonisation de l'Egypte en 1882. Les colons britanniques s'appuient sur l'entité politique du royaume du Buganda afin de conquérir ce nouveau territoire – le nom Ouganda est d'ailleurs une déformation kiswahili[62] de Buganda (Médard H., 2003 : 362). Cette coopération est entérinée par la signature d'un accord clef en mars 1900, le *Uganda Agreement*. L'accord[63] permet de transformer le royaume du Buganda en une province de l'Ouganda et de lui octroyer une place de choix au cœur du protectorat à travers la reconnaissance du régime monarchique du royaume et le maintien dans ses fonctions du

[60]Les membres d'un clan sont soudés par des interdits et des obligations collectives mais plus largement par une idéologie de la parenté, la descendance patrilinéaire.

[61] Dans les années 1910, les travaux du Père J. Gorju révèlent la portée de ce « devoir civilisateur » de l'Occident dans la zone inter lacustre. Voir notamment Gorju J. (1920).

[62] Le Kiswahili est une langue véhiculaire en Afrique de l'Est.

[63] Pour un récit historique de cet accord voir notamment Low A. and Pratt C. (1960).

Kabaka[64]. Ses gestes politiques forts sont des récompenses à la collaboration du royaume lors de la conquête coloniale alors que d'autres entités politiques telles que le royaume du Bunyoro ont choisi de combattre « l'envahisseur »[65].

Suite au découpage du territoire en districts, le protectorat étend le modèle administratif ganda à toutes les régions pour des raisons d'administration locale à partir de 1909. Ce modèle s'appuie sur une hiérarchie de chefs allant des paroisses (*mirula*), des sous-comtés (*gombolola*), aux comtés (*ssaza*). Pendant les premières années de gouvernance, les chefs locaux nommés par le protectorat sont placés sous la direction d'agents Baganda (Mutibwa P., 2008), accentuant de fait un sentiment d'appartenance rattaché à une structure politique monarchique ganda et non à une nation ougandaise (Johannessen C., 2005). Si ce sont les Baganda qui dominent la machinerie administrative, au Nord de l'Ouganda[66], et plus particulièrement en région Acholi et West Nile, les hommes ne sont pas recrutés pour remplir des fonctions administratives mais pour former le corps de l'armée coloniale et des *King's African Rifles*, des régiments assurant la sécurité aussi bien au sein des colonies d'Afrique de l'Est qu'à l'extérieur (Lwanga-Lunyiigo S., 1987 :10). Ils sont notamment recrutés sur des critères physiques et non pour leur éducation. Cette distinction accentue la fracture sociale en attribuant des fonctions suivant les origines et renforce une domination Baganda à travers la construction d'une élite.

La politique de l'*Indirect Rule* par laquelle des chefs indigènes sont en charge de l'administration des territoires germe en Ouganda pour des raisons davantage budgétaires qu'idéologiques[67], la mobilisation d'administrateurs blancs coûtant plus chère qu'un appui sur

---

[64] L'accord de 1900 limite également le pouvoir de la monarchie ganda en restreignant fortement les pouvoirs législatifs du parlement (le *Lukiiko*) et en plaçant le *Kabaka* sous la tutelle du protectorat.

[65] Cependant, il est à noter que cette place de choix octroyée par les colons britanniques au royaume du Buganda représente à la fois une stratégie d'assise territoriale avantageuse et une épine omniprésente au sein du gouvernement indirect en raison des désirs de pouvoir et d'autonomie croissants émanant du royaume jusqu'à l'indépendance en 1962.

[66] Le grand Nord de l'Ouganda (Great North) comprend toutes les régions se situant au-dessus du lac Kyoga. Cependant, dans les imaginaires collectifs, le Nord comprend habituellement les régions Acholi, Lango et Teso.

[67] Le modèle de *l'Indirect Rule* est souvent mis en opposition avec le modèle de l'administration directe par lequel la machinerie administrative est gérée depuis la métropole par le biais d'agents appartenant à cette dernière. Toutefois, il convient de rappeler que les régimes de colonisation ont très souvent utilisé ces deux modèles, des adaptations nécessaires des pays colonisateurs à des contraintes politiques et économiques. Dans les faits, les différences entre les deux modèles sont minimes puisqu'ils s'appuient

des chefs locaux. Au Buganda, cette préservation des loyautés tribales à travers une séparation du gouvernement colonial des structures de gouvernance locales s'est traduite par un rejet permanent d'une intégration du royaume aux politiques nationales. Ce désir d'autonomie ganda s'exprime à plusieurs reprises au cours de la colonisation et est notamment l'enjeu d'un refus au projet de fédération des territoires est-africains. Le *Kabaka* s'y oppose en raison des risques d'amoindrissement de son statut au sein du protectorat : « Buganda must therefore of necessity occupy the most important place among the native tribes in the Protectorate. It is clear on the other hand that in this proposed federation of the British East African Dependencies the importance of Buganda will necessarily and proportionately be diminished » (Low A. et Pratt C., 1960: 255).

Les divisions s'accentuent également suite aux réformes foncières induites par l'accord de 1900[68] au sein du royaume. L'implantation du *freehold* est au cœur de cet accord, il prend le nom de système mailo en référence à l'unité de mesure anglaise, les miles. Concrètement, le volet foncier du *Uganda Agreement* procède à un découpage des terres du Buganda entre la Couronne britannique et la monarchie ganda. Le territoire du Buganda comprend au total 19600 square miles de terres (environ 5 millions d'hectares) dont 10500 squares miles sont placés sous l'autorité du protectorat britannique qui désormais en possède la pleine propriété. Ces espaces appelés *Crown Land*, les terres de la Couronne, sont contrôlés par l'administration coloniale[69] et régis par les ordonnances royales de 1903 et 1922, tout comme le sont les terres se situant à l'extérieur du Buganda[70]. Le royaume du Buganda se voit attribuer approximativement 9000

---

tous deux sur une intégration très limitée des chefferies locales à l'appareil administratif colonial. Pour plus de précisions concernant le régime de *l'Indirect Rule* en Ouganda voir notamment l'ouvrage de Lord Lugard (1926).

[68] Seuls les articles 15,16 et 17 du *Uganda Agreement* traitent du système foncier.

[69] Plus précisément, les 10,500 squares miles de terres sont découpés en deux parties. La première comprend les forêts (1500 squares miles) et la deuxième les espaces peu fertiles, non cultivés et non habités (9000 squares miles).

[70] Nous reviendrons en détail sur le statut de ces terres dans le sous paragraphe 1.3 de la section 1 du chapitre 3.

squares miles de terres (2,2 millions d'hectares ou environ 9% du protectorat) qu'un partage précis divise entre le *Kabaka*, ses régents[71], la famille royale et certains chefs traditionnels[72].

Les terres allouées à des membres de la famille royale et aux chefs de comté travaillant pour la Couronne ganda forment les mailo officiels. Il s'agit au total de 416 miles carrés de terre qui ne peuvent être vendus (Mukwaya A. B., 1953 : 46). Enfin, 2 millions d'hectares de terre sont initialement alloués à 1000 chefs traditionnels. En 1921, lorsque la distribution est achevée, 4 138 chefs deviennent des propriétaires mailo (West H., 1972 : 19), et le *Kabaka* dispose de 350 squares miles de terre. L'ensemble de ces terres forme les mailo privés. Les nouveaux propriétaires mailo sont majoritairement affiliés à l'administration du protectorat ou du gouvernement du Buganda[73] (Mamdani M., 1976 : 128). Dans une moindre mesure, il existe également des titres de propriété dans le royaume d'Ankole et de Toro. Bien que la carte date des années 1960, elle permet de se représenter d'une manière approximative le découpage en question opéré dans le royaume du Buganda[74]. Les terres violettes représentent les terres mailo privées, les blanches les « anciennes » terres de la Couronne britannique non aliénées et les rouges les terres mailo appartenant au *Kabaka*.

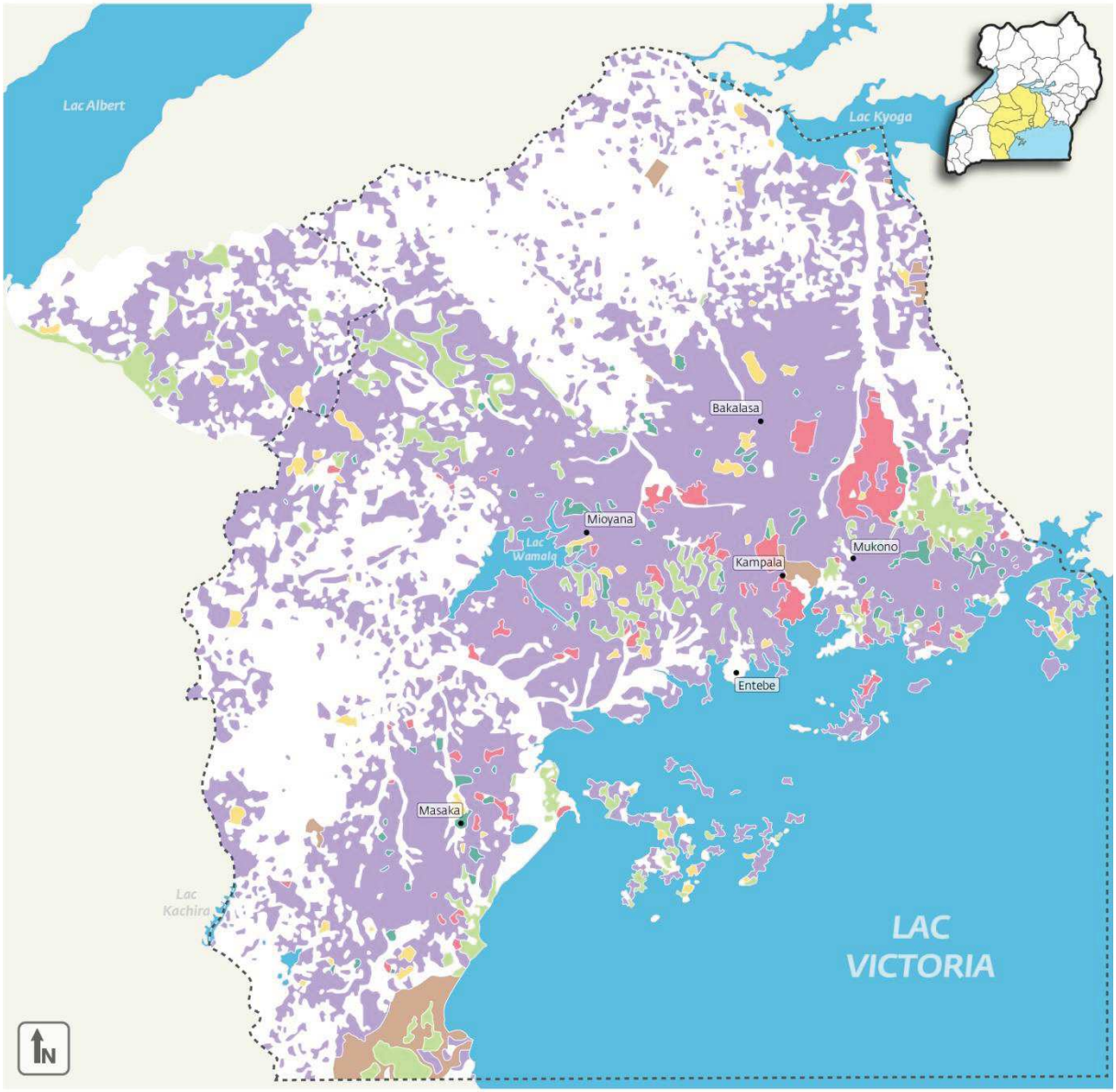
[71] Au début du XX siècle, le *Kabaka* n'est pas en âge de régner et trois régents gouvernent à sa place.

[72] Annexe 1.

[73] Nous reviendrons en détail sur cette affiliation.

[74] Malheureusement, nous ne disposons pas de carte plus récente permettant de visualiser le premier découpage opéré par l'accord de 1900.

Carte n°3 Les tenures foncières au Buganda en 1966



- Terres mailo privées
- Terres Mailo appartenant au Kabaka
- Terres Mailo officielles
- Propriétés privées

Terres publiques

- Terres non aliénées (anciennes terres de la Couronne britannique)
- Baux locatifs
- Réserves forestières

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

Cartographie : S.Delotter

Rédigé par l'administrateur colonial Henry Hamilton Johnston, l'accord est signé avant d'être soumis au bureau des affaires étrangères et déclenche de vives critiques en Angleterre. Le système foncier mailo empêche la Couronne d'avoir plein pouvoir sur l'ensemble du territoire, donnant de fait une autonomie au royaume du Buganda. Par ailleurs, les terres octroyées au royaume sont fertiles en comparaison des terres inoccupées et bien souvent marécageuses laissées à la Couronne Britannique. Cette réforme foncière n'est pas accueillie avec grand enthousiasme en métropole. Elle peut être comparée à une « politique opportuniste et clientéliste d'octroi de privilèges fonciers à des notables ou des dignitaires, qui lui servait à ancrer son autorité dans le champ politique local » (Chauveau J.-P. et Lavigne Delville P., 2002 : 11). En effet, la création d'une oligarchie foncière sous tutelle britannique devait stabiliser et renforcer le pouvoir colonial en Ouganda pour permettre la levée d'impôts tels que les taxes de capitation sur les huttes (Lwanga-Lunyiigo S., 2007 : 20). En 1900, l'empire du Commonwealth est en expansion, une entreprise coûteuse que la Couronne britannique ne peut financer sans l'aide des peuples conquis.

La mise en place du *freehold* au Sud doit également permettre un décollage économique. Elle est pensée dans une pure tradition libérale où les bases du développement se fondent sur une accumulation des moyens de production au cœur de domaines privatisés orientés vers la culture d'exportation[75]. La nouvelle oligarchie foncière devait se transformer en une élite de planteurs en charge de former et gérer les ayants-droits « coutumiers ». À l'image de nombreux pays colonisés, l'administration coloniale en Ouganda repose sur l'extraction et la création de richesses, non sur la mise en place d'un système administratif performant ou la formation d'une nation (Herbst I. J., 2000 : 62). Toutefois, la mise en place d'une oligarchie foncière à travers la création d'une nouvelle tenure est unique dans l'histoire des politiques foncières britanniques. D'ordinaire, les politiques coloniales reposaient davantage sur la séparation des terres de la Couronne de celles des indigènes et la favorisation du droit de propriété privée aux colons (Okoth-Ogendo H. W. O., 1993) et non sur la délivrance de titres de propriété aux indigènes.

[75] Nous reviendrons sur la théorie des droits de propriété dans la section 1 du chapitre 3.

Cet investissement au Sud laisse le reste du pays remplir le rôle fonctionnel de « périphérie »[76]. Les différences entre le Sud et le Nord s'accentuent particulièrement au regard des taxes et de l'agriculture. Toute personne possédant plus de 5 acres de terre (environ 2 hectares) paye une taxe foncière annuelle de 20 shillings (Vali J., 1978 : 421). Si le Nord est également soumis à certaines taxes, la faible diffusion du pouvoir colonial en diminue fortement la mise en œuvre effective (Kabwegyere T., 1995 : 54). Or, la mise en place d'un nouveau système de taxes dans les zones régies par le système mailo favorise un système agricole basé sur l'exploitation du cacao, puis du café, nécessitant l'installation d'infrastructures et de voies de communication afin d'assurer le succès des productions (Lwanga-Lunyiigo S., 1994 : 77)[77]. Ces investissements se concentrent majoritairement dans la région Sud de l'Ouganda. Enfin, la transformation du système agraire en 1900 introduit au Sud du pays un marché foncier totalement nouveau et encourage la promotion de petites plantations indigènes au Buganda permettant l'amélioration des conditions de vie de certains paysans (François A., 1998 : 37). Dès le début de la colonisation, ces mesures favorisent le développement économique des régions du Sud, et, à fortiori, celui du royaume du Buganda.

1.1.2 Les politiques foncières coloniales : la transformation des rapports de pouvoir au Buganda et l'imposition d'un modèle foncier étatique.

L'accord de 1900 bouleverse également les rapports de pouvoir au sein même du royaume, des changements sociétaux forts qui marquent toujours la société ganda à la prise de pouvoir de Y. K. Museveni en 1986. A la signature de l'accord, l'oligarchie foncière nouvellement créée prend soudainement possession des terres et des paysans (*bakopi*) qui les cultivent. Le texte ne précise nullement le devenir des *bakopi*, toute une population largement majoritaire et pourtant oubliée lors de la distribution des terres. Cet "oubli" les transforme en «

[76] Bien entendu, cela n'exclut pas l'existence de liens entre le « centre » et la « périphérie » à l'image de la duplication du système administratif ganda à l'extérieur du royaume, selon des mécanismes de diffusion exercés par des agents Baganda directement.

[77] Il s'agit notamment de transports motorisés, d'un chemin de fer rejoignant Mombassa, d'un barrage sur le Nil, etc.

squatters virtuels » puisque la loi de 1908 régissant les droits d'accès à la terre des propriétaires mailo[78] ne mentionne aucunement les leurs[79].

Ces nouveaux propriétaires mailo sont majoritairement affiliés au protectorat, ce sont notamment les nouveaux chefs de l'administration locale, ou du gouvernement du Buganda (Mamdani M., 1976 : 128). Leur pouvoir au sein de la société ganda est soudainement magnifié puisqu'ils possèdent désormais des terres en *freehold*, c'est-à-dire en propriété privée, transmissibles, et associées à une fonction politico-administrative. Or, en période précoloniale[80], la structure clientéliste foncière ganda ne connaissait pas la propriété privée (leur « bien » foncier pouvait à tout moment leur être retiré par le *Kabaka*) et la distribution des droits fonciers s'effectuait dans le cadre d'un circuit ouvert puisque les chefs opérant au sein de la monarchie ganda n'étaient pas nommés à vie (Karlstrom M., 1999 : 87-89). L'ascenseur social permettait une élévation dans la hiérarchie et d'obtenir une terre allouée par le *Kabaka*. En conséquence, l'introduction du système mailo modifie radicalement les rapports de pouvoir existant entre un paysan et un chef en figeant les positions sociales de chacun. La terre devient un bien politique, une source de prestige (*kitiibwa*), et non un bien économique facteur de production.

Initialement, les propriétaires mailo ont le devoir de contrôler et d'intensifier la production des *bakopi*. La Couronne britannique voit dans cette oligarchie foncière le succès d'une production agricole efficace. Or, les nouveaux propriétaires apprécient davantage le prestige du mailo et son caractère privé permettant une vente des terres : « ils ont préféré générer des revenus via la location ou la vente de leur terre, des revenus pouvant être investis dans l'éducation de leurs enfants ou dans un cadre de vie prestigieux » (Marcus G. E., 1978 : 519)[81].

---

[78]Il s'agit de la loi « The Possession of Land Law » du 15 juin 1908. Annexe 2.

[79]Le commissaire Harry H. Johnston, le négociateur de l'accord, évoque dès 1900 la possibilité de créer un *Board of Trustees* afin de reconnaître et protéger les intérêts fonciers des paysans. Cette idée ne voit pas le jour et laisse la majorité de la population ganda dans un vide législatif complet (Lwanga-Lunyiigo S., 2007 : 4).

[80]Plus largement, au sein des royaumes Bantus du Sud et de l'Ouest, à savoir le Bunyoro, le Buganda, l'Ankole et le Toro, l'usage et le contrôle de la terre fonctionnaient via l'application de relations clientélistes.

[81]La terre mailo peut également servir à la reconstitution des anciens territoires claniques souvent morcelés par le découpage foncier opéré par l'accord de 1900. À travers l'achat d'une terre mailo ou

En effet, les propriétaires sécurisent leur bien foncier ainsi que leur position sociale à travers l'éducation[82] puisque « les écoles sont restées, pour des raisons idéologiques mais également financières, l'apanage de l'élite jusque dans les années 1930, et sont devenues un mécanisme clef dans la transition de la première génération de propriétaires mailo à la deuxième » (Karlstrom M., 1999 : 91).

En 1920, les premiers mouvements de contestation éclatent et remettent en question l'intense création intellectuelle et sociale que représente le système mailo. Progressivement, certains chefs de clans (*bataka*), s'opposent à l'accord[83] et forment le *National Federation of Bataka*. Les *bataka* pointent du doigt la disparition de leur système d'appropriation des terres au sein de l'accord. Le partage aurait bouleversé les relations économiques et sociales du Buganda en ne respectant pas la hiérarchie du pouvoir[84]. Ils souhaitent un retour aux territoires claniques ainsi qu'une protection des droits des *bakopi* parfois bafoués par des propriétaires mailo tyranniques. Désormais propriétaires à vie, certains propriétaires mailo expulsent les *bakopi* de leur terre quand d'autres augmentent considérablement le prix de la taxe *envujjo* anciennement payée par les *bakopi*.

Consciente de l'échec de son projet agricole initial[85], la Couronne britannique se saisit de ce mouvement contestataire et renforce la sécurité des *bakopi* à travers la loi *Busuulu and Envujjo* de 1928[86], une autonomisation des petits producteurs agricoles au détriment des

---

son acquisition initiale, un retour aux règles « coutumières » foncières est entrepris par certains nouveaux propriétaires (West H., 1972 : 148-150).

[82]L'accès à l'éducation est intentionnellement limité par les missionnaires et le Protectorat aux élites. Cette politique éducative favorise la perpétuation d'une classe dominante de propriétaires terriens (Furley O. W. and Watson T., 1978).

[83]Le Buganda est une fédération de clans dont l'un des rôles principaux est d'assurer une redistribution des terres (Lwanga-LunyiigoS., 2007 : 81).

[84]Lors du partage des terres opéré en 1900, ce sont majoritairement des administrateurs royaux, à savoir des chefs non héréditaires (batongole) et ceux possédant un emploi à la cour ou dans les provinces du royaume (bakungu) qui profitent de la distribution au détriment des chefs de clans (bataka).

[85]Le protectorat vote dès 1919 le *Native Authority Ordinance* dans le but d'affaiblir cette oligarchie foncière. Les administrateurs du roi sont placés sous la nouvelle autorité des services coloniaux et le montant des prélèvements que les propriétaires mailo réclament aux *bakopi* sur les cultures commerciales est limité par le protectorat.

[86] Annexe 3.

propriétaires mailo. Les *bakopi* deviennent des *bibanja holders* que nous choisissons d'appeler des détenteurs-occupants[87]. Ils cultivent leur parcelle de terre (sg. *kibanja*, pl.*bibanja*) dans le cadre de cette nouvelle tenure exercée à titre individuel que nous qualifions de « système mailo-bibanja »[88]. L'encadrement juridique de 1928 fixe les prix des taxes récoltées par les propriétaires mailo[89] et protège les détenteurs-occupants des expulsions arbitraires[90]. Seul le non-paiement des taxes peut entraîner l'expulsion des détenteurs-occupants par les propriétaires. Enfin, l'amendement sécurise la passation du *kibanja*. Un détenteur-occupant peut désormais transmettre ses terres légalement. De l'amendement de 1928 naît un système foncier mailo-bibanja où le propriétaire mailo est détenteur du titre de propriété et les détenteurs-occupants possèdent un droit d'occupation et d'exploitation héréditaire comme l'exemplifie la figure n°2 ci-dessous[91] :

[87] Le terme de détenteur-occupant est utilisé par Chalin V., nous le reprenons afin de parler de cette mutation des droits des *bakopi* détenant désormais des droits fonciers régulés par la loi de 1928. Voir Chalin V. (2014).

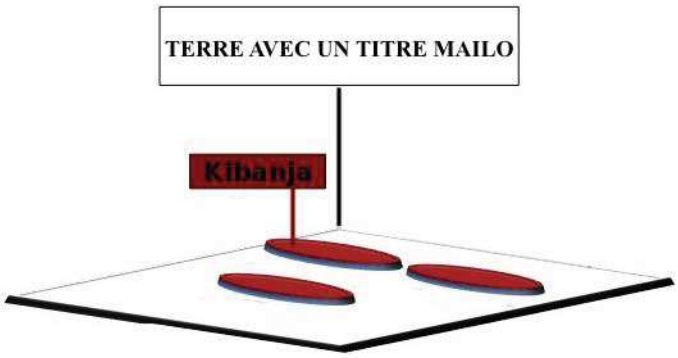
[88]Alain François parle de système mailo-kibanja (1998 : 272). Nous décidons d'emprunter cette formule en utilisant le terme *kibanja* dans sa forme au pluriel, *bibanja*.

[89]Une rente appelée *busuulu* doit être payée par les détenteurs-occupants afin qu'ils puissent conserver leur droit de culture ainsi qu'une taxe connue sous le nom de *envujjo*. Les propriétaires mailo sont eux-mêmes soumis à des taxes permettant le financement du protectorat.

[90]Cet amendement reste sujet au bon vouloir des propriétaires mailo dont certains continuent de surtaxer ou d'expulser illégalement les détenteurs-occupants (Green E. D., 2005 : 261).

[91]Avec la loi de 1928, nous pouvons désormais comprendre que ce *freehold* alloué par les colons britanniques s'attache désormais à des contraintes. Le propriétaire mailo possède le plus grand intérêt qu'il est possible d'avoir sur une terre s'il accepte les règles du jeu : une production désormais produite par les *bakopi* et des prix fixés par la loi. Avec la loi de 1928, nous ne parlons plus de système mailo, mais de système mailo-bibanja.

Figure 2: Illustration du système foncier mailo-bibanja



Un des effets de cette réforme est l'augmentation du prix de « l'achat » initial du *kibanja* (Troutt E.S., 1994 : 20)[92], que les détenteurs-occupants contrecarrent rapidement en vendant, sans le consentement du propriétaire mailo, une partie ou la totalité de leur *kibanja,* « Tenant's desire to avoid these costs led to the proliferation of another type of land market transaction » (*Ibid* : 20). Ce marché foncier souterrain, signe d'une appropriation du système mailo-bibanja par les détenteurs-occupants ainsi que d'une adaptation face aux contraintes de celui-ci, amène les terres mailo à se morceler. Des enquêtes menées en 1953 par A.B. Mukwaya montrent qu'un tiers des grands domaines mailo de plus de 240 hectares est divisé entre 1920 et 1950 et revendu en petites et moyennes propriétés (Mukwaya A. B., 1953 : 79)[93]. En 1967, Henri West estime à 120 607 le nombre de propriétaires mailo (West H., 1972 : 196). Cependant, ni les différentes lois votées par la Couronne britannique afin de contrôler davantage les propriétaires mailo ni la fragmentation des terres ne parviennent à casser les liens unissant l'oligarchie foncière à leur

[92]La loi de 1928 fixe les régulations entre propriétaires mailo et détenteurs-occupants concernant les droits d'usages du *kibanja*. Cependant, avant de pouvoir cultiver la terre, les détenteurs-occupants doivent payer une somme initiale (Kanzu) afin d'avoir accès à la parcelle.

[93]Progressivement, des exploitants agricoles originaires du Nord et de l'Ouest de l'Ouganda viennent cultiver les terres mailo en région centrale. Nous évoquerons plus en détails ces migrations et leur conséquence dans la construction d'un patrimoine foncier ganda dans la section 1 du chapitre 4.

position politique dominante[94]. Cette élite, bien que transformée[95] et davantage capturée par la bureaucratie étatique à la fin de l'ère coloniale, perdure jusqu'à l'indépendance (Karlstrom M., 1999 : 117-118).

La loi de 1928 marque également la sédentarisation des *bakopi* et la fin d'une relation d'obligations réciproques entre eux et les propriétaires mailo. Contraints par le droit formel étatique de payer des taxes aux propriétaires et désormais en possession d'une parcelle de terre héréditaire, les paysans se sont sédentarisés. Or, dans le Buganda précolonial, les chefs non héréditaires dont les parcelles de terre sont attribuées par le *Kabaka*, entretiennent des relations clientélistes avec les *bakopi* cultivant ces terres (Mafeje A., 1971 : 5). Ces relations ne sont pas construites sur une base inégalitaire profonde mais sur une logique d'obligations réciproques (Hanson E. H., 2003 : 10-17). Le prestige et la puissance d'un chef dépendait du nombre de paysans qu'il parvenait à faire venir sur sa terre pour qu'ils la cultivent. Les patrons garantissaient une sécurité aux *bakopi* qui en échange payaient la taxe *envujjo*, non monétaire (il pouvait s'agir d'une calebasse remplie de bière), labouraient leur terre, effectuaient l'équivalent d'un service militaire et les aidaient à construire leur habitat. Il n'existe pas d'obligation d'allégeance et un *mukopi* (sg.) peut librement choisir de quitter son patron pour en choisir un autre[96]. En 1928, les contraintes du droit formel étatique privent les *bakopi* d'une liberté de circulation et les emprisonnent sur une terre que le *Kabaka* ne contrôle plus et dont la gestion, bien qu'officiellement encadrée, est laissée entre les mains des landlords[97].

Au-delà de l'enjeu économique de la réforme foncière mise en place par les colons britanniques, l'enjeu politique traduit des schèmes interprétatifs construisant une nouvelle

---

[94]En 1950, le parlement du royaume, le *Lukiiko,* reste à 47,5% contrôlé par des propriétaires mailo (Kayunga, 2001 : 258). Pour des lectures sur la formation et l'évolution de cette oligarchie foncière voir notamment Richards (1954), Low A. et Pratt C. (1960), Apter D. E. (1961), ou encore Mamdani M. (1976).

[95]Progressivement, les propriétaires mailo morcellent leur terre et les vendent également à des non Baganda.

[96] Pour une analyse historique détaillée des relations clientélistes entre les chefs et les *bakopi* voir Hanson E. H. (2003).

[97] À notre connaissance, les ouvrages historiques abordant la question des relations entre *bakopi* et propriétaires mailo ne présentent pas la loi de 1928 comme le moteur d'une sédentarisation. Cependant, il ne semble pas improbable d'envisager les contraintes du droit formel étatique et la nouvelle hérédité qu'il permet comme une explication à la fin des pratiques « nomades » des *bakopi*.

structure de signification et de domination. Au Buganda, la propriété privée est entre les mains d'une oligarchie foncière liée à l'État, la sédentarisation des individus permet un contrôle des humains désormais associés à leur terre et enfin, le protectorat a une autorité absolue sur la moitié des terres du royaume. Ces trois changements favorisent la mise en place d'un système foncier étatique et d'une structure de domination de type étatique.

1.1.3 Les politiques foncières coloniales en périphérie

Au Nord et à l'Est de l'Ouganda, la gestion du foncier est différente de celle que connaît le Buganda en période précoloniale. Elle ne se caractérise pas par des relations clientélistes et les populations se regroupent davantage en communautés sédentaires ou pastorales. L'enchevêtrement social des droits d'accès à la terre régule la gestion du foncier et la reconnaissance de ces droits est soumise à un principe d'affectation de l'espace pour des usages particuliers, une logique permettant l'utilisation d'une même parcelle de terre par de multiples acteurs (Langlands B. W., 1971)[98]. Il existait des contrôles territoriaux claniques et lignagers, où l'autorité était généralement investie en la personne d'un chef dont l'exercice du « pouvoir » était ponctuel et dépendait des conjonctures[99].

Or, la colonisation apporte avec elle la transformation des ayants-droit en sujets de la Couronne puisque toutes les terres du pays, à l'exception des terres mailo, sont placées sous l'autorité du protectorat et régies par les ordonnances royales de 1903 et 1922 qui, inévitablement, viennent se superposer aux régulations locales[100]. Elles deviennent les terres de la Couronne selon la logique du système Torrens[101] alors en vigueur. Sur ces terres, l'enjeu premier est « d'imposer par la force et l'imposition de taxes coloniales le développement des

---

[98]En conséquence, la propriété privée est une inconnue.

[99]Ces régimes fonciers « coutumiers » conféraient des formes de sécurité foncière aux groupes et communautés puisqu'ils se basaient sur la persistance des liens sociaux et des règles de descendance et de filiation. En période précoloniale ces régimes fonciers sont multiples en Ouganda (Obol-Ochola, 1971).

[100]Nous retrouvons ici notre pluralisme juridique. Il s'agit d'un enchevêtrement de différentes normes qui se superposent les unes aux autres sans que l'une puisse s'imposer.

[101]Ce système, mis au point par le colonel Robert Torrens lors de la colonisation de l'Australie en 1858, repose notamment sur l'idée que l'immatriculation des terres purge tout droit antérieur.

cultures commerciales au sein de petites exploitations familiales » (François A., 1998 : 236). Cependant, en plaçant virtuellement ces terres sous l'autorité du protectorat, l'enjeu politique renforce une nouvelle fois une structure de domination de type étatique.

Cette réforme foncière s'associe à une division politico-administrative. En conservant les royaumes reconnus par le protectorat[102], le territoire ougandais est rapidement divisé en « unités tribales » (Kasfir N., 1976 : 98), des districts découpés selon des logiques ethniques perçues/imaginées par les colons, et administrés par de nouveaux chefs ganda souvent affiliés à l'oligarchie foncière[103]. En conséquence, l'unité ethnique imaginée devient la base de l'administration locale, liant solidement ces nouveaux territoires administratifs à l'identité ethnique[104]. Ces unités tribales se fondent aux divisions géographiques évoquées précédemment, dont la caractéristique première a été de séparer le royaume du Buganda du reste du pays construisant dès lors un territoire fracturé entre le Sud et le Nord[105]. Ces nouveaux chefs deviennent les exécuteurs des « lois coutumières » inévitablement transformées. À travers le *Native Authority Ordinance* de 1919, ils ont le pouvoir d'allouer les terres de la Couronne (Lawrence J.C.D., 1956 : 188). Cette autorité leur permet d'accumuler des ressources foncières pour imposer un nouveau modèle clientéliste aux paysans qui doivent se soumettre aux caprices de leurs nouveaux chefs (Nyangabyaki Bazaara P., 1997 : 44-45) et cultiver pour leur compte les terres dont ils ont été parfois dépossédés.

---

[102] La Couronne britannique reconnaît le royaume d'Ankole, du Bunyoro et de Toro. Ces reconnaissances impliquent des changements territoriaux importants et des accords fonciers en faveur des familles royales et des notables des royaumes.

[103] À partir de 1930, et en raison de fortes protestations populaires, les chefs ne sont plus nommés mais élus au sein des communautés (Nyangabyaki Bazaara P., 1997 : 33). Notons par ailleurs que la logique de l'autorité hiérarchique était parfois une totale inconnue dans certaines régions.

[104]Il est intéressant de noter que cette logique se répercute dans la manière de faire de la politique en Ouganda. Les premiers partis politiques vont « naturellement » utiliser le district comme unité de base et lier davantage les découpages de l'administration coloniale à l'identité ethnique (Kasfir N., 1976 : 112).

[105]Nous devons être vigilants lorsque nous évoquons ces fractures. Bien qu'elles s'expliquent historiquement, elles ne forment pas deux territoires « indépendants ». Pendant toute la période coloniale, de nombreux mouvements de populations du Nord au Sud, et inversement, participent progressivement à la construction d'une identité ougandaise.

Ces nouvelles pratiques consolident le pouvoir colonial et réinventent les droits d'accès à la terre[106], des terres pouvant désormais faire l'objet d'une appropriation absolue par les chefs. Les régimes fonciers « coutumiers » se transforment et l'incarnation du pouvoir étatique est profondément liée à la terre[107]. Ces transformations des régimes fonciers « coutumiers » sont évoquées par Catherine Boone (2014 :12) à travers l'utilisation du terme « néo ». Il met en exergue le poids des transformations subies par les régimes fonciers « coutumiers », des transformations choisies par les autorités coloniales afin de les aider à gouverner, et à mettre en place un nouvel ordre politique.

Cette transformation des rapports à la terre s'est faite dans la brutalité et parfois la violence, que ce soit à travers la tyrannie des nouveaux chefs[108] ou plus largement celle de la machine coloniale taxant lourdement les récoltes des exploitants (Nyangabyaki Bazaara P., 1997 : 79). Les fondements de l'État colonial reposent avant tout sur une logique productive où la politique agricole favorise la concentration et l'accumulation des moyens de production, que ce soit au sein de domaines fonciers privatisés comme dans le royaume du Buganda, ou à travers l'exploitation des terres de la Couronne. Cependant, en Ouganda, cette politique agricole orientée vers des cultures d'exportation est effectuée majoritairement par des indigènes et non par des planteurs européens (Mukwaya A. B., 1953 :17). Elle favorise un certain « équilibre » à travers une gouvernance indirecte et une protection juridique à minima des droits fonciers « coutumiers » des ayants-droit lorsque ces derniers cultivent leur terre. En Ouganda pendant la colonisation, peu de terres sont acquises par la force afin d'implanter de grandes exploitations, et si le protectorat a le pouvoir de louer ou de vendre n'importe quelle terre de la Couronne, il a le devoir de payer des compensations adéquates et ne peut déplacer des occupants qu'une fois un plan de réinstallation approuvé par le gouvernement (Mugambwa J., 2001).

Pendant la colonisation, l'homogénéisation du système foncier par les régimes privés n'est pas le programme d'action foncier de la Couronne britannique. Peu de terres sont titrisées

---

[106]Sans exception, les régimes coloniaux ont profondément bouleversé les droits d'accès à la terre en Afrique à travers la création de nouvelles chefferies, des déplacements et la formation de nouvelles unités territoriales (Colson E.,1971).

[107]Le lien entre terre et pouvoir n'est en rien nouveau et existait avant la colonisation. Cependant, la transformation des structures politiques et sociales bouleverse inévitablement ces liens.

[108]Dans le Nord de l'Ouganda, des sociétés non habituées à la hiérarchie des chefferies, le pouvoir donné aux chefs a oppressé les populations (Tosh J., 1973)

en dehors du royaume du Buganda. Seuls quelques projets de titrisation conduits à la fin du protectorat annoncent un désir de changement de la part des autorités britanniques. En 1950, un rapport de la commission royale d'Afrique de l'Est (*East African Royal Commission*) préconise l'individualisation des droits fonciers « coutumiers » comme la clef de voûte du développement. Cependant, ces projets mal accueillis par les populations locales ne trouvent qu'un faible ancrage empirique sur le territoire[109].

1.2 L'héritage colonial : un modèle foncier étatique empreint de divisions régionales

Entre 1962 et 1981, les régimes politiques qui se succèdent adoptent ce modèle foncier étatique où le pouvoir se construit grâce au contrôle de la terre. En 1962, c'est le *Kabaka* qui devient le premier Président de l'Ouganda indépendant et hérite du domaine patrimonial de l'État. La section 1.2.1 explore la manière dont le royaume du Buganda hybride ce modèle en renforçant les divisions régionales construites par les colons. Ces divisions lui permettent d'affirmer sa suprématie et de se construire un empire foncier. Ce modèle est rapidement transformé suite au coup d'État orchestré par le Premier ministre Milton Obote en 1966.

La section 1.2.2 étudie cette prise de pouvoir où pour imposer l'État et fabriquer un nouveau système clientéliste foncier, Milton Obote abolit les institutions traditionnelles et reprend le contrôle des terres au Buganda. Une nouvelle politique foncière se formule. Un système foncier unifié gommant les différences pourrait être au service d'un renforcement de la nation ougandaise. À partir de cette date, la machinerie étatique se sclérose et la gestion néo-patrimoniale du foncier par le régime UPC participe à cette déconfiture de l'État. Le coup d'État du général Amin Dada, cinq ans après l'arrivée au pouvoir de Milton Obote, est annonciateur d'un nouveau bouleversement foncier. La section 1.2.3 analyse comment une nouvelle dictature se met en place en homogénéisant sur papier le système foncier.

[109] Nous reviendrons sur ce point dans la section 1 du chapitre 4.

1.2.1 L'hybridation du système foncier étatique : la marque ganda

La suprématie ganda culmine à l'indépendance et en 1963 le *Kabaka* Mutesa II devient le premier président de l'Ouganda. Cette victoire est le produit d'une alliance insolite entre les élites monarchistes conservatrices ganda, rassemblées en 1961 en un parti politique d'obédience protestante, le *Kabaka Yekka*[110] (« Le roi seul »), avec le parti anti-Baganda de Milton Obote I, le *Uganda People Congress* (UPC). Les partis politiques ougandais sont également les fruits d'une construction suivant un axe Nord/Sud mêlé de teintes religieuses diverses puisque l'Ouganda connaît l'influence de l'islam dès le milieu du XIXème siècle, puis du catholicisme et du protestantisme à l'arrivée des premiers colons[111]. Rapidement, une véritable opposition se dessine, séparant les pro-Baganda des anti-Baganda et les catholiques des protestants. À la fin des années 50, les principaux partis politiques naissent d'enjeux locaux, non nationaux, et favorisent à leur tour la fragmentation (Kasfir N., 1976).

Le *Uganda National Congress* (UNC) d'obédience protestante est largement dirigé par les Baganda. Malgré un leadership Baganda, l'UNC possède une certaine influence dans les districts Acholi et Lango au Nord, notamment en raison d'une prise de position ferme contre les politiques du titre de propriété des années 1950 souhaitées par la Couronne britannique[112]. Le *Democratic Party* (DP) fondé au Buganda en 1954 est issu du mécontentement des catholiques et parvient progressivement à élargir son influence au Nord du pays (Carbone G., 2008). Enfin, le *Uganda People Congress* (UPC) issu d'une division de l'UNC en 1958 est un parti aux inclinations religieuses protestantes, fondamentalement anti-Baganda, et largement composé par des représentants des ethnies du Nord dont le leader, Milton Obote I, est originaire de la région Lango. L'alliance du *Kabaka Yekka* avec l'UPC contre le DP permet au roi du Buganda de devenir président de l'Ouganda indépendant au côté de Milton Obote I comme Premier ministre.

---

[110] Pour un texte détaillé concernant la formation du *Kabaka Yekka*, se référer à l'article de Hancock I. R. (1970).

[111] L'Ouganda connaît depuis 1876 des persécutions religieuses mais également des guerres de religion. Voir notamment la thèse en Histoire de Christine Ferlay (2007).

[112] Nous reviendrons sur ces politiques dans la section 1 du chapitre 4.

La nouvelle Constitution de 1962 alimente à son tour les fractures en octroyant un statut semi-fédéral aux royaumes d'Ankole, du Bunyoro et de Toro, alors que le royaume du Buganda obtient un statut fédéral à part entière lui permettant de lever l'impôt sur son territoire et de conserver son propre parlement, le *Lukkiko*[113] (Tukahebwa G. 1998 : 13). Ce régime politique lui permet de conserver ses privilèges et renforce un certain sectarisme laissant les Baganda sujets du *Kabaka* et non citoyens d'une nation ougandaise (Mutibwa P., 2008 : 65). Cette double casquette portée par le *Kabaka* lui permet également de bâtir les fondements d'un empire foncier.

À travers la mise en place d'une nouvelle loi foncière, le *Public Land Act* de 1962, toutes les terres de la Couronne sont transformées en des terres publiques formant le domaine patrimonial de l'État ougandais nouvellement souverain. L'intégralité des terres publiques est placée sous l'administration de l'État à travers des *District Land Boards* (DLBs) contrôlés par une Commission foncière étatique, le *Uganda Land Commission* (ULA). Cependant, les 9000sq miles de terres anciennement administrés par la Couronne britannique au sein du royaume sont placés sous le contrôle d'un organe administratif ganda, le *Buganda Land Board* (BLB)[114]. Cette astuce juridique permet au royaume du Buganda de dégager une partie importante du territoire ganda de la tutelle de l'État en faveur d'une gestion assurée par des institutions gandas.

1.2.2 Prise de pouvoir et imposition d'un système foncier étatique non ganda : la centralisation du pouvoir.

L'alliance contre nature opérée entre le Buganda et l'UPC ne résiste pas aux prétentions de contrôle et de pouvoir du Premier ministre Milton Obote I qui impose rapidement son autoritarisme par la force de l'armée, révélant le vide idéologique de ce parti conçu autour de notables politiques puissants en quête d'accumulation (Jorgensen J., 1981). Le grossissement de l'armée se fait majoritairement à travers l'incorporation de soldats originaires des districts

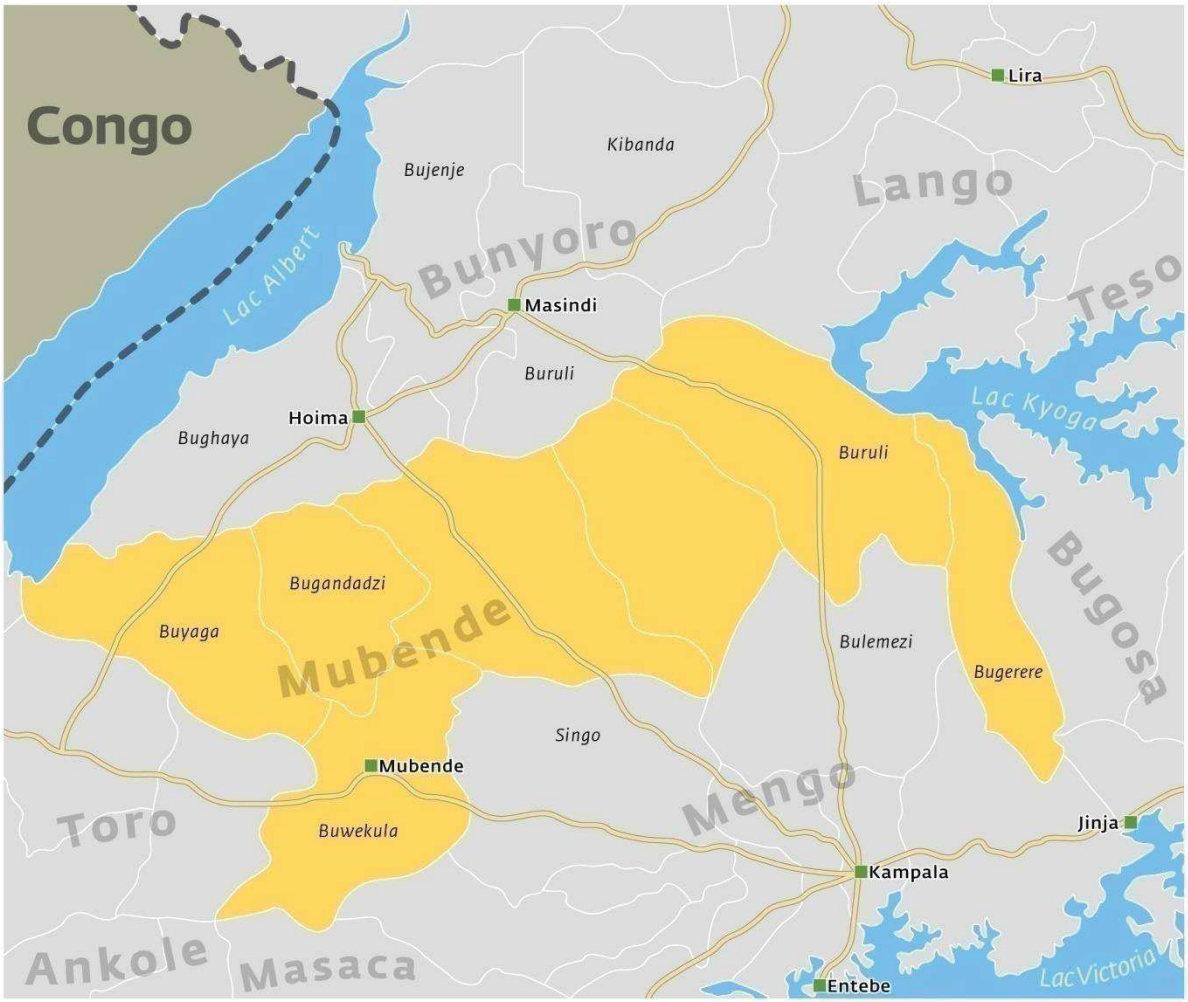
---

[113] Avant l'arrivée des colons britanniques il existait déjà une assemblée autour du roi, appelée le *Lukkiko*, où il accordait des audiences. Sa traduction en anglais donne le terme de Parlement. Au début du XXème siècle, le protectorat le restructure et lui donne davantage de pouvoir. Rapidement, le roi ne peut plus gouverner sans l'aval des chefs représentés au Parlement (Mayiga C. P., 2009).

[114] Nous nous souvenons que le territoire du royaume avait été divisé en deux parties, une en terres mailo privées partagées entre mailo officiels et privatifs, et l'autre en terre de la Couronne administrée par le Protectorat.

Acholi et Lango au Nord du pays. La rupture politique avec le royaume du Buganda s'accentue en 1964 lorsque, majoritaire au parlement, l'UPC n'a plus besoin du soutien politique du royaume pour gouverner (Kasozi A. B. Z., 1999 : 75). En Août 1964, Obote s'attaque à la souveraineté territoriale du royaume et organise un référendum sur les « Comtés perdus ». Ces territoires appartenant au royaume du Bunyoro ont été offerts au royaume du Buganda en remerciement de leur coopération lors de la conquête coloniale. Ces « Lost counties » comprennent le district de Kibaale, une partie du district de Mubende, de Nakasongola, de Kayunga et de Kiboga. Les territoires en jaune sur cette carte représentent les « *Lost counties* » :

Carte n°4 Illustration des *Lost Counties*



Zones transferées au Royaume du Buganda en 1893

Villes

Routes principales

Source: Munster Commission 1961
Cartographie : S.Delotter

Lors de l'accord de 1900, ils sont intégrés au nouveau découpage foncier et leurs terres sont transformées par le système mailo-bibanja. Le référendum de 1964 restitue le district de Kibaale au Bunyoro. Cette décision entraîne des manifestations au Buganda réprimées dans la violence par l'armée d'Obote I[115]. La rupture s'officialise à travers la crise de Mengo[116] en 1966 pendant laquelle Obote suspend la Constitution et abolit tous les royaumes[117] afin de mettre en place un pouvoir unifié au sein d'un État républicain et centralisé. Cette centralisation des pouvoirs autour du slogan « One country one people » permet une redistribution des richesses en faveur d'une bourgeoisie liée à l'UPC dont l'accumulation des biens se fait majoritairement à travers l'État. Afin de briser les solidarités ethniques et d'affaiblir le Buganda (en 1966 les Baganda représentaient 17% de la population et l'ethnie la plus importante par sa richesse tant sur le plan de l'éducation que sur le plan économique), les biens du royaume sont confisqués et son territoire est divisé en quatre districts comprenant l'est de Mengo, Masaka, Mubende et l'ouest de Mengo. Les principales propriétés royales sont annexées et seuls les tombes et les sanctuaires sont épargnés.

Cette attaque portée au territoire du royaume se poursuit à travers une réforme de la loi foncière. Dès 1967, une nouvelle Constitution est mise en place[118]. Son chapitre foncier exprime les intentions centralisatrices du nouveau régime et sa volonté de détruire l'empire foncier du royaume du Buganda en plaçant les 9000 squares miles de terres administrées par le BLB sous le contrôle de l'État à travers la Commission foncière (ULC). La centralisation des ressources foncières induit une suppression des DLBs ainsi qu'une modification du statut des chefs initialement autorisés sous le régime colonial à allouer les terres de la Couronne. Cette politique foncière véhicule un nouveau schème interprétatif associant l'homogénéisation du système

---

[115] Les massacres sont nombreux. À titre d'exemple nous pouvons citer les violences de Nakulabye pendant lesquelles l'armée tire aveuglement dans la foule afin de « rétablir l'ordre » suite à une dispute entre deux individus (Kasozi A. B. Z., 1999 : 78).

[116] Nous utilisons le terme Mengo pour désigner les hauts dirigeants politiques Baganda puisqu'il s'agit du nom habituellement donné à l'establishment royal qui désigne au départ la colline où se trouve le centre politique du royaume.

[117] Cette guerre menée contre les autorités traditionnelles est présente dans le jeu politique de plusieurs leaders africains durant les périodes postcoloniales sur le continent africain.

[118] Cette Constitution est connue sous le nom de « pigeon-hole Constitution » en raison de son imposition auprès des parlementaires par le président Obote I. Ces derniers ont retrouvé le texte constitutionnel dans leur casier parlementaire sans qu'aucun débat préalable n'ait été conduit.

foncier au renforcement de la nation ougandaise. En gommant les différences, dont les plus marquantes se situent en région centrale, le slogan « one nation one people » pourrait prendre un sens.

De nouveaux chefs sont nommés par le gouvernement, une stratégie politique visant à supprimer le rapport entre terre et pouvoir caractérisant l'élite ganda. Cette élite est remplacée par des membres de l'UPC, majoritairement non Baganda et ne possédant pas de terre en propriété privée (Audrey R., 1982 : 48). Officiellement, ils ne conservent pas le pouvoir d'octroyer les terres publiques puisque la gestion des terres est entièrement contrôlée par la Commission foncière. Dans la pratique, ces nouveaux chefs construisent à leur tour des réseaux de patronage autour de la ressource foncière. Aboli et divisé en différents districts, le royaume du Buganda perd alors une partie importante de son empire foncier, un des socles de son pouvoir politique et économique. En effet, à l'indépendance, le royaume du Buganda représente une véritable manne financière. En guise de comparaison, sa surface imposable, c'est-à-dire consacrée aux cultures commerciales, est de 327 000 hectares et ses recettes fiscales s'élèvent à 79 millions de shilling contre 10 millions dans le royaume du Bunyoro (François A., 1997 : 13).

Que ce soit au sein du royaume du Buganda ou à l'extérieur, la lutte est la même, à savoir le contrôle politique sur l'allocation des terres « coutumières » (Nyangabyaki Bazaara P., 1997 : 93). Elle se matérialise par de nouvelles politiques économiques tournées vers la « modernisation de l'élevage ». En effet, le tournant des indépendances amène avec lui une forme de capitalisme orientée par la formulation de programmes de développement fondés sur la modernisation de l'agriculture grâce aux coopératives agricoles. En théorie, des fermes doivent être créées sur des terres « coutumières libres » (*Ibid* : 95). En théorie, l'État doit apporter le développement et garantir des biens et des services à sa population, les marques supposées de « l'État providence ». En pratique, cette politique économique foncière est davantage tournée vers la construction d'un réseau clientéliste foncier. Des terres domaniales sont saisies et privatisées, particulièrement dans le royaume du Bunyoro et d'Ankole, où des organismes para-étatiques occupant parfois 1500 hectares voient le jour. Ces fermes participent à la construction des nouveaux réseaux clientélistes[119]. Ce sont les membres clefs de l'UPC ou

[119] Pendant les années Obote I et les débuts du régime d'Idi Amin Dada, des organismes financiers internationaux, tels que la Banque mondiale, financent ces organismes para- étatiques censés apporter la « modernisation » de l'élevage.

des individus fraîchement cooptés qui en bénéficient tandis que les « squatters » occupant ces terres sont expulsés (Nsabagasani X., 1997 : 35-36). Pendant les années Obote, l'homogénéisation du système foncier par les régimes privés n'est pas une politique inscrite à l'agenda du gouvernement, tout comme elle ne l'était pas lors de la colonisation.

Le *Public Land Act* de 1969 confirme la politique foncière centralisatrice opérée par la Constitution. Toutefois, elle veille à conserver la protection à minima des ayants-droit « coutumiers » qui ne peuvent être expulsés qu'en cas d'utilité publique sous réserve de dédommagement payés par l'État[120]. Par extension, cette protection donne une légitimité aux autorités en charge de l'application des normes et règles « coutumières » foncières. Si Obote I avait des rêves de grandeur en espérant pouvoir nationaliser toutes les terres du pays et supprimer ainsi le système foncier mailo-bibanja au nom de l'unité nationale, il a conscience de l'importance du soutien des ayants-droit « coutumiers » et plus particulièrement des détenteurs-occupants du Buganda dont le nombre reste majoritaire en région centrale (François A., 1997 : 11). Nyangabyaki Bazaara (1997) conclut que cette gestion des terres s'attache davantage à construire les fondements du pouvoir UPC qu'à servir une politique économique productive. »

1.2.3 Homogénéisation d'un système foncier : la dictature par le contrôle des ressources foncières

Au Buganda, l'abolition du royaume ainsi que son occupation par les militaires contraint le *Kabaka* Mutesa II à l'exil et attise le ressentiment des Baganda contre Milton Obote I. Si la politique de *l'Indirect Rule* a pu être un obstacle à l'unification, elle n'avait en aucun cas sollicité l'intervention radicale des différences ethniques[121]. Une jalousie à l'encontre du royaume du Buganda existait, persistait, cependant l'arène politique et sociale n'était pas déterminée par l'ethnicité.

---

[120]Dans les faits, des ayants-droits « coutumiers » ont perdu leur terre lors de la mise en place des exploitations d'élevage sans recevoir de dédommagements.

[121] Les colons britanniques ont empêché la formation d'une nation en tenant séparés les uns des autres les différents groupes ethniques confinés dans des territoires administratifs découpés par l'administration coloniale.

La suppression des différences et l'intensification d'une politique militaire ethniquement marquée au Nord conduisent au coup d'État d'Idi Amin Dada en 1971. Sans surprise, le nouveau régime investit à son tour la machinerie étatique en ethnicisant le pouvoir politique tout en construisant un nouveau réseau politico-foncier. Depuis 1966, l'élite Baganda a été brutalement évincée des commandes du pouvoir. Quant aux autres, ils ont subi les foudres d'un régime majoritairement anti-Baganda. Afin de légitimer sa prise de pouvoir, le général Idi Amin met à profit son image de « libérateur » et opte à court terme pour une politique de compromis. Dans le royaume aboli, il permet de nouvelles élections des chefs locaux, fournissant aux Baganda l'occasion de se débarrasser des chefs UPC impopulaires (Tidemand P., 1995 : 52-53), et le rapatriement du corps du *Kabaka* Mutesa II décédé en exil à Londres en 1969[122]. Ces gestes frileux à l'égard des anciennes élites du royaume perdent de leur importance face à la nouvelle législation foncière adoptée par décret[123]en 1975 par une poignée d'acteurs aux commandes d'un régime dictatorial.

Le *Land Reform Decree* (LRD) est sans doute la législation foncière radicale que le gouvernement d'Obote I aurait souhaité imposer à l'élite Baganda : l'abolition de la diversité des modes d'appropriation au profit d'une nationalisation des ressources foncières. Depuis l'indépendance, aucune réforme n'est allée aussi loin dans la construction d'une structure de légitimation où le système juridique permet à l'État d'être le « propriétaire » et le gestionnaire de la ressource foncière sur l'ensemble du territoire.

Le LRD abolit les usages privés. Cette nationalisation doit être appréhendée à une échelle plus large. Au début des années 70, la révolution néolibérale n'a pas encore été amorcée et le paradigme international épouse toujours les principes de « l'État providence ». Cette idéologie positionne l'État comme le moteur de la politique et l'agent économique qui doit assurer la redistribution (Kalu A. K., 2004 : 42). L'autoritarisme des États en développement est dès lors toléré en vue d'un développement économique, une subordination de l'économie au politique puisque la démocratie devait naître de ce décollage. Dans les années 70, l'Angola, la Tanzanie ou encore la République Démocratique du Congo optent pour cette politique foncière radicale et nationalisent leur sol et leur sous-sol. Ces structures de légitimation et de

[122]Ce sont les seuls gestes du général Idi Amin envers les Baganda. Conscient de leur poids politique passé, il n'a jamais évoqué une possible restauration du royaume.

[123] Idi Amin Dada a supprimé le Parlement et gouverne par décret.

signification sont également un moyen de s'imposer contre les puissances étrangères en prônant l'unité. Dans ce sens, la politique d'Idi Amin rejoint celle d'Obote où l'État africain nouvellement indépendant s'affirme à travers l'octroi d'un contrôle absolu des ressources foncières et d'une suppression des différences locales (William D. C., 1996 : 216).

Le décret foncier est rédigé par le général Idi Amin Dada et quelques membres du gouvernement. Il s'apparente aux réformes où la personnalisation des volontés conduit à l'autoritarisme, la répression et l'exclusion[124]. Théoriquement, toutes les terres du pays sont devenues des terres publiques, déclarées propriété de l'État, et tous les titres de propriété privée sont transformés en un bail de location de 49 à 99 ans pour les particuliers et de 199 ans pour les institutions. En conséquence, le système mailo-bibanja cesse officiellement d'exister. Les garde-fous conservés par les régimes précédents sont supprimés : les détenteurs-occupants sont transformés en « locataires tolérés » soumis au bon vouloir des propriétaires mailo devenus théoriquement locataires ; quant aux ayants-droit « coutumiers » occupant des terres publiques, ils doivent obtenir une autorisation du ministère des terres afin de rester sur leurs terres. Ainsi, ceux qui ne possèdent pas de titre de propriété deviennent aux yeux de « l'État prédateur » des occupants tolérés pouvant à tout moment être expulsés. D. Darbon (1990) utilise le qualificatif « d'État prédateur » pour insister sur les pratiques d'accumulation de dirigeants africains qui ne survivent qu'en transformant l'État en un prédateur désintéressé du développement de leur propre pays. En plaçant le titre de propriété privée comme le garant d'une terre reconnue par l'État, le LRD introduit un nouveau schème interprétatif qui, pendant la réforme de la politique foncière sous Y. K Museveni persistera : la supériorité du titre de propriété sur les régimes fonciers « coutumiers » et, a fortiori, la supériorité de l'État en tant que « propriétaire » et autorité gestionnaire au détriment d'autres formes d'autorité.

L'État, à travers la Commission foncière, est en droit d'acquérir n'importe quelle terre afin de la louer, une disposition qui permet l'expulsion et qui ne l'engage pas à dédommager les personnes habitant et/ou cultivant cette terre (M. Mamdani, 1983 : 50). Tout comme l'avait fait le régime d'Obote I, les dons de terre sous forme de baux permettent au régime de construire

[124] Il s'agit de la notion de « *persistent political will* » (March J. P. et Olsen J.G., 1989) qui met en exergue l'absence totale de participation et de consentement populaire. Dans ce cadre, les politiques publiques sont des outils au service d'un régime autoritaire.

un réseau clientéliste[125] et de solidifier son pouvoir notamment auprès de l'armée. Au Nord du pays, dans des régions peu ou non soumises au principe des relations patrons-client et où les régimes fonciers « coutumiers » prédominent, d'importantes surfaces ont été privatisées par des individus politiquement et économiquement avertis. Le gouvernement a également déclassé des réserves naturelles afin de faciliter la création de fermes privées[126].

En région Lango, des villages entiers sont démarqués pour être englobés dans un bail de location, les villageois devenant des « tenanciers » sur leur propre terre. Ces accumulations de terres sont rarement envisagées sous l'angle de la production agricole et les nouveaux propriétaires cherchent davantage à taxer les populations (Opyene J. E., 1993 : 38). Cette centralisation des ressources foncières s'est également traduite la même année par une politique agricole dictatoriale, le *Community Farm Settlement Decree* (CFSD), obligeant toute les personnes sans activité ou ne disposant pas de terre à travailler pour des fermes d'États (Nyangabyaki Bazaara P., 1997 :139).

En d'autres termes, la politique foncière économique d'Idi Amin ne diffère pas de celle d'Obote. Le décret foncier d'Idi Amin légitime une structure de signification fondée en théorie sur « l'État providence ». Par ailleurs, il reste un document écrit ne trouvant qu'un faible ancrage empirique en raison d'un manque crucial de pouvoir infrastructurel et de volonté politique (Kaggwa J.B., 1994 : 13). Officiellement, le *freehold* a disparu et les règles régissant le système mailo-bibanja sont obsolètes. En pratique, seuls certains acteurs sont au fait des nouvelles règles et se les approprient. Cependant, la promulgation du décret a incontestablement bouleversé les rapports à la terre, que ce soit dans le royaume du Buganda ou dans les autres régions du pays, en devenant le moteur d'une insécurité foncière[127] précipitant le pays dans une crise économique et décourageant les investissements agricoles à long terme. Ce type de décret plonge la majorité des exploitants ougandais dans une situation de non droit puisque, à tout moment, la remise en question ou l'annulation de droits fonciers légitimes au regard des normes

[125]Ceux qui se sont enrichis sous le régime d'Amin sont connus sous le nom de Mafuta Mingi signifiant « plein de fric » en argot swahili (Mamdani M., 1983).

[126]Les réserves naturelles d'Aswa-Lolim et de Kilak font partie de ces espaces déclassés par la commission foncière ougandaise. Des baux ont été délivrés à des personnes influentes, notamment des membres de l'armée comme le général de Brigade Otema Awany.

[127]Pour la définition d'insécurité foncière se reporter au glossaire.

en vigueur dans une communauté peut survenir (Lavigne Delville Ph., 2006). Au Buganda, M. Mamdani (1984 ; 1987) et P. Nyangabyaki Bazaara (1997) constatent une prise de pouvoir des anciens propriétaires mailo sur les détenteurs-occupants[128]. Délivrés des contraintes imposées par la loi de 1928 sécurisant les droits fonciers des détenteurs-occupants, certains propriétaires les expulsent sans dédommagement[129] ou augmentent considérablement les taxes et/ou le prix initial d'achat du *kibanja*[130]. Au cours de mes investigations dans les districts de Kampala, Mukono et Lira, mes interlocuteurs ont régulièrement présenté le LRD comme le principal moteur d'une insécurité foncière perpétrée par l'État. Ce décret, assimilable aux mouvements des enclosures qu'ont connus certains pays occidentaux, supprime les contrôles sociaux nécessaires à la stabilité sociale. Il facilite la confiscation des terres par des acteurs avertis (Bazaara N., 2000), et renforce un processus de délégitimation de l'État en tant que « propriétaire » des terres que le retour d'Obote 2 aux affaires politiques intensifie davantage : « La tendance générale dans les milieux ruraux en Ouganda au cours du retour d'Obote était caractérisée à la fois par l'insécurité des personnes et du régime foncier » (Bazaara N., 1997 : 197).

Les 8 années de terreur sous le général Idi Amin Dada entre 1971 et 1979 intensifient les massacres, l'omniprésence d'un pouvoir militaire ethnocratique[131], et l'emprise d'une armée non disciplinée et sous-éduquée sur l'économie qui amènent ce qu'il reste de la bourgeoisie

---

[128]Green E. (2005 : 269-271) contredit cette analyse et affirme que le LRD n'aurait pas été le moteur de véritables changements en termes de droits d'accès à la terre dans le royaume du Buganda. Il en est de même concernant une étude effectuée conjointement en 1989 par le *Land Tenure Center* (LTC) de l'université du Wisconsin et l'institution des sciences sociales de l'université de Makerere (Makerere Institute of Social Research, MISR). Dans un contexte où les avis sont partagés, il s'agit moins de savoir combien de détenteurs-occupants ont été expulsés de leur terre que de comprendre comment le LRD a été perçu par les acteurs du jeu foncier.

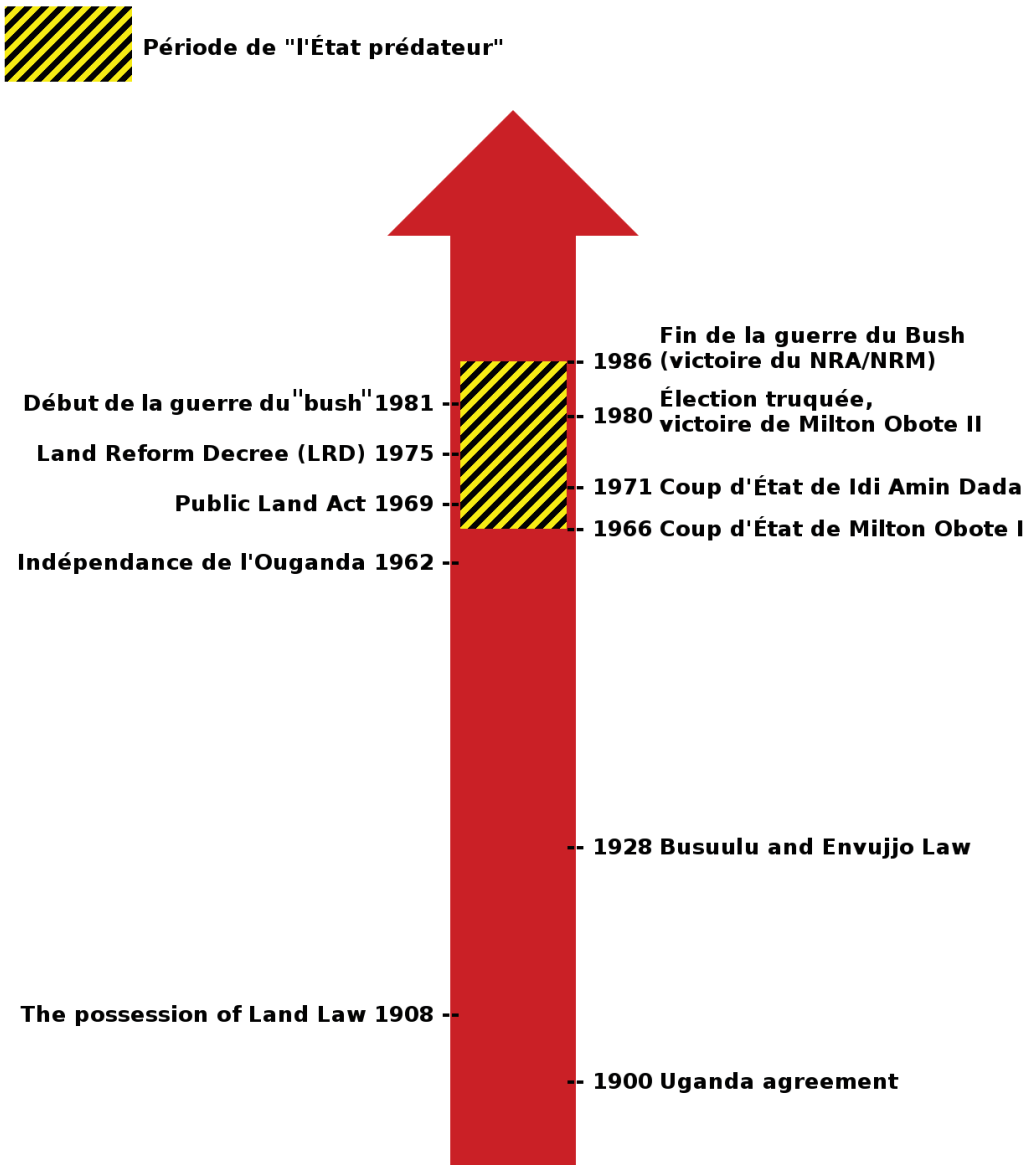
[129]Pourtant, le LRD impose un dédommagement.

[130] L'insécurité des détenteurs-occupants n'est évidemment pas la même suivant leur position sociale. Nyangabyaki Bazaara P. (1994) indique que les détenteurs-occupants les plus riches n'étaient pas les cibles des propriétaires mailo car leur position leur assurait une protection.

[131]Idi Amin Dada était l'ancien chef d'État-major sous le gouvernement d'Obote. Suite à son coup d'État, il organise rapidement des purges importantes au sein de l'armée remplaçant les soldats Acholi et Langui fidèles à l'ancien chef de l'État par des soldats originaires du West Nile, la région natale du général Idi Amin Dada. Pour un récit sur les années de terreur politique sous le leadership du général Idi Amin Dada voir notamment Kyamba H. (1977).

ganda à s'opposer à la politique du dictateur. Plus globalement, l'arbitraire des violences quotidiennes, la militarisation du politique et la ruine de l'économie accélèrent la délégitimation d'un État devenu prédateur. Ainsi, lorsque Y.K. Museveni prend le maquis en 1981, la machinerie politique ougandaise continue d'être alimentée par des fractures Nord/Sud, nourrie par des rapports conflictuels concernant le foncier, et représentée par une armée qui s'ethnicise davantage. Cette frise retrace l'histoire des différentes politiques foncières menées depuis 1900 et les replace dans le contexte politique ougandais (1900-1986) :

Figure 3: Frise chronologique n°1 (1900-1986)



Conclusion

Ce chapitre liminaire apporte un éclairage sur les fractures politico-foncières, économiques et sociales qui divisent l'Ouganda depuis la colonisation et permet d'appréhender la manière dont la Couronne britannique a affirmé le pouvoir de l'État au contrôle de la ressource foncière.

Au-delà de la création même de nouveaux territoires administratifs (districts) divisant ou rapprochant des communautés locales, les politiques britanniques ont, indirectement, catégorisé les sociétés du Sud et du Nord de l'Ouganda. Dès le début du XXe siècle, le royaume du Buganda bénéficie d'un traitement politique avantageux en récompense d'une forte collaboration lors de la conquête coloniale. Ces privilèges se traduisent notamment par un investissement économique et une réforme du foncier où la mise en place du système foncier mailo-bibanja, comme avatar de la propriété privée, bouleverse les relations sociales sur le territoire du royaume et forme les bases d'un nouvel empire foncier.

Les terres du Nord du pays, davantage reléguées au rang de « périphérie », deviennent terres de la Couronne où les régimes fonciers « coutumiers » se transforment sous le poids d'une politique centralisatrice basée sur une hiérarchie de chefs. Pendant la colonisation, il n'existe pas de politique foncière cherchant à homogénéiser le système foncier.

Depuis l'accord de 1900 signé entre le royaume du Buganda et la Couronne britannique, toutes les réformes foncières élaborées par la suite ne sont que des tentatives de contrôle ou d'élimination d'un système foncier mailo-bibanja devenu gênant puisque lié au pouvoir d'une élite ganda et à la souveraineté territoriale du royaume. La ressource foncière étant au fondement du pouvoir, le système foncier mailo-bibanja est un frein à l'imposition par les leaders politiques d'un pouvoir sans partage.

De l'indépendance jusqu'à la guerre du « bush », dans un climat de terreur et de dictature militaire où la manipulation des identités ethniques creuse davantage les fractures sociales, les politiques foncières menées par les dictateurs déchus mêlent construction d'un réseau foncier clientéliste et réformes légales dont les objectifs clefs sont l'homogénéisation du système foncier au nom de l'unité nationale. Une structure de signification fondée sur des modèles de développement rural pilotés par l'État se dessine. En théorie, elle se réclame de « l'État providence ». Elle se construit sur le contrôle de la ressource foncière par l'État et

l’élimination du système foncier mailo-bibanja. Dans ce cadre, la structure de légitimation traduit toujours un régime juridique domanial renforçant une structure de domination de type étatique. Ces politiques ne traduisent pas une structure de signification foncière de type néolibéral. Tout comme les colons Britanniques n'ont jamais véritablement cherché à privatiser l'ensemble des terres, les régimes postcoloniaux n'en n'ont pas fait une priorité. Ces politiques brisent progressivement « l’équilibre » social et délégitiment l’État devenu « prédateur ». En 1981, lorsque le guérillero Y. K. Museveni prend les armes, la mécanique terre et pouvoir est toujours au cœur des relations entre les humains.

Chapitre 3 : Entre conquête du pouvoir et réforme de la politique publique foncière : l'approche technicienne pour un contrôle étatique des ressources foncières

Entre 1981 et 1986 le guérillero Y. K. Museveni et ses troupes livrent une guerre sans merci au régime de Milton Obote. La victoire de la *National Resistance Army* (NRA) entraîne un renouveau politique et économique mêlé à une (re)construction des structures étatiques. En 1986, il existe toujours une pluralité de régimes fonciers « coutumiers » sur le territoire. Sur plus de 80% des terres du pays, les rapports existant entre les individus ou groupes d'individus au sujet de la terre sont définis par des régimes fonciers « coutumiers », toujours en adaptation et dont les règles régissent le comportement de leurs membres vis-à-vis de la ressource foncière. Ces règles varient en fonction de multiples facteurs tels que la disponibilité des terres, la pression démographique, le type d'économie, les valeurs culturelles d'un groupe, les rapports de force mais également en fonction des aléas politiques. Les terres restantes sont enregistrées dans le cadre du droit positif étatique. Officiellement, il ne subsiste que des *leaseholds* en raison du décret foncier de 1975. Dans la pratique, les titres de propriété privée n'ont pas été transformés et les liens existant entre les propriétaires mailo et les détenteurs-occupants évoluent mais continuent d'exister.

En gagnant la guerre du « bush », le NRM hérite d'un système foncier que les régimes politiques coloniaux et postcoloniaux ont contribué à forger. La structure de légitimation est toujours celle d'un régime juridique domanial où l'ensemble des terres sont publiques, et gérées dans le cadre d'une politique foncière fondée théoriquement sur le modèle de « l'État providence ». Les terres sont donc placées sous le contrôle de l'État. En pratique, la structure de légitimation traduit une structure de domination de type étatique qui nie la pluralité des régimes fonciers. Instrumentalisée par les régimes politiques, elle est principalement utilisée pour renforcer les réseaux clientélistes.

Ce chapitre explore la manière dont le nouveau régime NRM se positionne face à cette question foncière qui, depuis les débuts de la colonisation, est au centre des enjeux politiques et économiques. La section 1 est consacrée à cette question de la mise à l'agenda. Pourquoi et comment cette question foncière devient-elle un sujet dont les autorités publiques s'emparent ? Avec quels schèmes interprétatifs ? En l'adaptant au contexte post-guerre de l'Ouganda, cette section utilise la modélisation de la mise à l'agenda de John Kingdon (1995). L'étude de trois

flux, celui des problèmes, des solutions et des conditions de la vie politique, permet de saisir les réalités foncières, politiques et économiques de l'Ouganda post-guerre, tout en portant une attention particulière aux acteurs influents et aux schèmes interprétatifs qu'ils portent avec eux. L'intérêt d'une telle démarche dans un contexte post-conflit où les informations disponibles ne sont que partielles voire parfois inexistantes, est de « faire parler » les événements. À défaut de pouvoir suivre de manière continuelle les acteurs en mettant l'accent sur les pratiques discursives et leur contexte d'énonciation, cette section interroge ces trois flux et attire l'attention sur les premiers schèmes interprétatifs qui se dessinent.

La section 2 explore la manière dont les énoncés de politiques publiques foncières se fabriquent à partir de 1987/88. Cette production de sens fait intervenir des luttes définitionnelles que ce soit pour la construction du problème ou sa solution (Zittoun Ph., 2013). Au fur et à mesure, les énoncés se stabilisent et s'institutionnalisent pour perdre leur caractère subjectif. Cette fabrique s'effectue à huis-clos et seul un nombre restreint d'acteurs participe à cette guerre de position où l'objectif clef est de parvenir à rendre dominants des schèmes interprétatifs afin de transformer ou renforcer la structure de domination de type étatique.

Section 1 : Placer à l'agenda la réforme des politiques publiques foncières en Ouganda : la fenêtre d'opportunité politique ougandaise

En Ouganda, la fabrication d'une nouvelle politique publique se fait en interaction avec la construction d'une structure de signification foncière. Lorsqu'Y. K. Museveni prend le pouvoir, le système foncier est étatisé, fondé en théorie sur « l'État providence » où l'État contrôle les ressources foncières. Comprendre les raisons pour lesquelles le régime NRM décide de réformer les politiques foncières permet d'appréhender quels types d'acteurs participent à cette fabrication, et quels schèmes interprétatifs ils mobilisent. La situation ougandaise est particulière. La mise à l'agenda de cette réforme des politiques publiques foncières est à saisir dans un contexte post guerre qui associe aussi bien des questions sur la construction d'un nouveau régime, la quête d'une légitimité politique et le redressement de l'économie. Cependant, cette « décision » de réformer le système foncier est prise à huis-clos. Dès lors, il est extrêmement difficile de percer les mystères de ces arènes décisionnelles, c'est-

à-dire de connaître les acteurs clefs mais surtout de savoir quel langage ils utilisent et quels schèmes interprétatifs ils portent avec eux.

En Ouganda, la mise à l'agenda de la question foncière, c'est-à-dire « l'ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions » (Garraud P., 1990 : 27) doit être entendue comme un agrégat de conjonctures internes et externes. Elle n'est pas le fruit d'une mobilisation qui correspondrait au modèle de mise sur agenda basé sur la participation (*Ibid*). En 1987, il n'existe pas de groupes organisés qui mènent des actions afin d'attirer l'attention des autorités publiques en vue de réformer les politiques publiques foncières. La notion de « société civile » en tant que vie sociale civile organisée, jouissant d'une certaine autonomie par rapport à l'État, n'a pas de sens dans ce contexte post conflit. Par ailleurs, le Nord, l'Est et une partie de l'Ouest subissent toujours les exactions de groupes rebelles suite à la victoire de Y. K. Museveni en 1986.

Une lecture des évènements sous le prisme de flux indépendants peut toutefois amener cette spécificité ougandaise à prendre sens car elle permet à plusieurs évènements différents se déroulant simultanément d'expliquer la mise à l'agenda de la réforme foncière. L'utilisation du modèle de la mise à l'agenda de John Kingdon (1995) permet de saisir comment la question de la réforme des politiques publiques foncières est à la fois une volonté du gouvernement NRM et une « contrainte souple » de la part de la Banque mondiale. Alliés aux conditions politiques, ces deux évènements ouvrent une « policy window » (*Ibid*), c'est-à-dire une fenêtre d'opportunité politique favorable à la prise en considération d'une réforme des politiques publiques foncières. Poser la question de cette conjoncture permet de découvrir quels sont les acteurs qui participeront à la fabrication de cette nouvelle politique, et d'appréhender les schèmes interprétatifs qu'ils portent avec eux.

Cette section se découpe selon les trois flux identifiés par John Kingdon. Selon ce dernier, la rencontre des trois flux indépendants permet l'ouverture de la fenêtre d'opportunité politique. La section 1.1 explore le flux du problème (*problem stream*), c'est-à-dire ce qui, à la sortie de la guerre du « bush », amène les autorités NRM à se poser la question de la réforme du système foncier. L'insécurité foncière du pays suite à cette guerre et aux vingt années de politiques foncières dictatoriales, pose problème aux autorités ougandaises, que ce soit en termes de stabilité sociale ou de stabilité économique. En effet, il faut garder à l'esprit qu'un problème est un construit social, il émerge d'un processus de problématisation. Il n'existe pas

de problème donné (Lascoumes P. et Le Gales P., 2007 : 67), et ce dernier peut être perçu de manières différentes selon les acteurs et selon les époques.

La section 1.2 explore les solutions (*policy stream*) qui sont à la disposition des autorités ougandaises. Dès la première année, le gouvernement NRM envisage des premières mesures afin de ramener un certain équilibre social et économique et de consolider son pouvoir. Cependant, ces premières actions ne tournent pas autour d'une réforme des politiques publiques foncières par le droit formel étatique. Cette solution est davantage celle apportée par la Banque mondiale lors de la signature par le gouvernement des Plans d'Ajustement Structurel (PAS). Enfin, la section 1.3 s'intéresse aux conditions de la vie politique ougandaise (*political stream*) à la sortie de la guerre du « bush ». Le nouveau gouvernement NRM construit un mouvement politique novateur fondé sur l'intégration des opposants et la surpression de la hiérarchie des chefs. Ces stratégies lui permettent de gagner en légitimité, notamment dans les régions du Nord, et créent un climat favorable à de nouvelles réformes.

1.1 Un problème d'insécurité foncière

Le mouvement armé de Y. K. Museveni opère principalement dans le Buganda. Rapidement, il gagne le soutien des Baganda et construit une armée ethniquement marquée au Sud. La section 1.1.1 explore la manière dont les troupes de Y. K. Museveni construisent leur légitimité dans et avec les communautés locales ganda. Lorsque le NRM accède aux commandes de l'État, il règne un climat d'insécurité foncière lié notamment aux pratiques dictatoriales des régimes déchus mais également aux conséquences de la guerre du « bush ». La section 1.1.2 analyse les fondements de cette insécurité qui à la fois déstabilise l'équilibre social et met un frein au développement de l'économie. Or, en 1986 l'un des plus importants défis auquel est confronté le gouvernement NRM est de parvenir à redresser économiquement le pays. L'insécurité foncière se transforme alors en un problème pour les autorités publiques.

1.1.1 Prendre le pouvoir dans les communautés locales avec le royaume du Buganda

La guerre de libération ougandaise est un mouvement armé imprégné des idéologies marxistes des années 1980. Le président Y. K. Museveni[132], né en 1944 dans le district de Mbarara situé au Sud-Ouest de l'Ouganda, poursuit une partie de ses études sur les bancs de l'université de Dar Es Salaam entre 1967 et 1970. À l'époque, les partis politiques d'inspiration communiste tels que le FRELIMO[133] et les propos anticoloniaux combinés au panafricanisme d'hommes politiques comme Walter Rodnay et Kwame Nkrumah, influencent les réflexions du jeune Y. K. Museveni (Museveni Y. K., 1997). Sa carrière de guérillero[134] prend un tournant certain en 1978, lors de son engagement dans la guerre ougando-tanzanienne dirigée contre les forces armées du général Idi Amin Dada, au pouvoir depuis 1971, suite à un coup d'État contre le gouvernement de Milton Obote[135]. Le soutien solide du président Tanzanien Nyerere à l'ancien chef d'État Milton Obote et l'aide des forces militaires tanzaniennes couplées aux membres du *Front of National Salvation* (FRONASA), une force armée dont le noyau dur est composé de jeunes intellectuels de gauche sous la direction de Y. K. Museveni, permettent la chute du dictateur Idi Amin en 1979. Une période de transition politique s'ensuit pour s'achever par la victoire très contestée de Milton Obote aux élections présidentielles du 15 janvier 1980 (Prunier G., 1994 : 136), des élections auxquelles Y. K. Museveni participe par le biais de l'*Uganda Patriotic Movement* (UPM), un parti de gauche nationaliste et militant pour une moralisation de la vie politique. Ce sont les fraudes électorales massives du parti de Milton

---

[132] Y. K Museveni est un Muyankole (Bayankole au pluriel) né au sein du royaume d'Ankole dont la structure socio-politique peut être grossièrement divisée en deux groupes sociaux, à savoir une minorité d'éleveurs Bahima à laquelle la famille de Y. K. Museveni appartient, et des agriculteurs Bairu majoritaires. En raison d'inégalités économiques et sociales et d'une richesse tirée de leur bétail, les Bahima ont exercé une domination sur l'Ankole (M. Doornbos, 1978).

[133]Le FRELIMO, le Front de Libération du Mozambique, est un parti politique mozambicain fondé en 1962 pendant la guerre d'indépendance. Anti-impérialiste, il rejette d'une manière systématique le système colonial-capitaliste et place l'insurrection armée en milieu rural au cœur de son programme politique.

[134]En 1972, il participe à la première tentative d'invasion de l'Ouganda pour renverser le dictateur Idi Amin Dada qui se solde par un échec notamment en raison d'un manque de soutien en milieu rural.

[135]Pour un récit détaillé de cette lutte armée voir notamment Kasozi A.B.K, 1994 ; Tarsis B. Kabwegyere et 1995

Obote, l'*Uganda People Congress* (UPC), qui permettent à Y. K Museveni de légitimer une prise d'armes (Mutibwa P., 2008 : 189).

En 1981 il prend le maquis afin d'entamer une action par les armes contre le bras armé du président Milton Obote II[136], la *Uganda National Liberation Army* (UNLA), une solution militaire pour une « résistance populaire » préférée aux solutions politiques (Ocitti J., 2000 : 258). En mai 1981, l'UPM fusionne avec le groupe de combat *Uganda Freedom Fighters* (UFF) de l'ex-président Yusuf Lule, président provisoire de l'Ouganda dès la chute du général Idi Amin en avril 1979. Ils forment ensemble le *National Resistance Movement* (NRM) et son bras armé, la *National Resistance Army* (NRA). Yusuf Lule est un Muganda (Baganda au pluriel) du royaume du Buganda, un leader conservateur qui après sa démission en juin 1979 est resté très populaire au Buganda (Prunier G., 1986). Considéré avec suspicion par l'élite Baganda en raison de son idéologie communiste, Y. K Museveni apporte une respectabilité politique nécessaire au NRM grâce à cette alliance.

Les forces de la NRA opèrent rapidement un rapprochement avec les Baganda et les communautés locales, des alliés essentiels pour un mouvement politique sans appui significatif à l'extérieur et dont la popularité est faible au sein du pays[137]. À partir de février 1981, la guérilla se déroule essentiellement dans le triangle du Luwero, le bastion armé, le terrain de manœuvre de Y. K. Museveni. Ce triangle se situe stratégiquement dans le Buganda[138] et comprend le district du Luwero et des parties de ceux de Mubende, Mpigi et Mukono. Très rapidement, les Baganda coopèrent avec le NRM dans le cadre de ce combat de libération contre le régime sanguinaire de Milton Obote II, dont les attaques ciblées contre les Baganda augmentent considérablement à partir d'avril 1981[139].

---

[136] Afin de distinguer les deux périodes pendant lesquelles Milton Obote est au pouvoir nous le nommerons Obote I pour la période allant de 1966 à 1971 et Obote II pour celle allant de 1980 à 1985.

[137]Rappelons également que Y. K. Museveni est un Munyankole Muhima, un groupe très peu nombreux chez les Banyankole. Il a donc peu de chance d'obtenir un soutien populaire conséquent parmi sa propre ethnie.

[138]Le choix du Luwero peut également s'expliquer par sa proximité avec la capitale Kampala (30 kilomètres).

[139]En avril 1981, lors d'un discours dans le district de Soroti à l'Est du pays, le président Obote s'exprime en ces termes : « Je veux transmettre un message aux Baganda, ce message est le même que j'ai envoyé

Les Baganda se battent contre l'oppresseur et les désirs de restauration de la monarchie ganda n'auraient pas été les moteurs de leur engagement dans le conflit (Tidemand P., 1994 : 82-83). Ils forment, aux côtés de différentes ethnies issues de l'Ouest telles que les Banyankole, les Banyarwanda et les Bakiga, une partie conséquente des troupes de Y. K. Museveni. En parallèle, certains membres de la famille royale occupent des postes importants au sein des détachements armés (Oloka-Onyango J., 1997 : 176). À la fin de la guerre, le royaume du Buganda soutient officiellement les troupes de Y. K. Museveni. La visite du prince Mutebi dans les zones libérées au Buganda aurait remotivé les troupes du NRA dont le moral était au plus bas (Johannessen C., 2006 : 7).

Le NRM parvient à consolider le soutien des Baganda et plus largement des communautés paysannes grâce à l'organisation des populations au sein du triangle du Luwero qui, inévitablement, dépendent des aides des populations rurales pour leur survie. La dépendance des forces de la NRA envers les communautés locales les amène à s'assurer un ancrage local par le biais de nouvelles organisations civiles et militantes : les conseils de résistances (RCs). Au sein des villages dans les zones libérées, ces conseils regroupent 9 personnes élues[140] directement par les habitants, des nouveaux « dirigeants » avec lesquels les forces de la NRA coopèrent. Les RCs facilitent les échanges avec les populations et permettent d'obtenir des vivres et des abris (Tidermand P., 1994 : 201).

Les combattants de la NRA se sont inspirés du modèle des Ujamaa tanzaniennes, un modèle de village empreint d'un socialisme africain où l'individu ne se construit qu'à travers la communauté[141]. Ce système permet au NRM de grossir les rangs de la NRA en recrutant de nouveaux combattants, de diffuser ses idées[142], mais surtout de gagner en légitimité auprès des communautés locales en cassant la dynamique de la hiérarchie des chefs et celle de la dualité

---

aux gens du West Nile et aux Madi en septembre dernier, à savoir que je vais libérer les forces sur eux et verser beaucoup plus de sang qu'il en a déjà coulé » (Kasozi A. B. K., 1999 : 180).

[140]Les membres sont élus au suffrage universel direct à partir de 1983.

[141]Plus généralement, le contrôle populaire des zones « libérées » serait une tactique commune aux guérillas.

[142]Il se déroule en leur sein des réunions spéciales connues sous le nom de Baraza ou Mikutano dont les objectifs sont de renseigner les populations sur les objectifs du NRM.

du droit[143]. Les RCs apparaissent comme des lieux de justice populaire[144], des lieux de refuge dans lesquels la sécurité des populations peut être assurée[145] puisque les conditions de sécurité de l'État ougandais sous le leadership de Milton Obote II ne permettent pas aux populations de circuler librement[146].

1.1.2 Entre tensions foncières et déliquescence de l'économie

Le 26 janvier 1986, suite à cinq années de guerre civile, le NRM parvient à prendre le pouvoir. Cependant, sa légitimité est toujours partielle notamment en raison du soutien essentiellement bantu dont il dispose, et divers mouvements armés continuent la rébellion au Nord et à l'Est du pays. En effet, la victoire du NRM est une victoire du Sud contre le Nord (Brett E. A., 1995 : 145), c'est-à-dire une victoire emprisonnée dans les divisions coloniales. Les troupes de Y. K. Museveni sont majoritairement bantoues alors qu'Obote II a maintenu les divisions ethniques au sein du UNLA qui, pendant la guerre, est composé à 40% de soldats Acholi (Carbone G., 2008 : 71).

Le NRM accède aux commandes de l'État dans un climat d'insécurité foncière[147]. Or, la sécurité foncière est un facteur de paix sociale. Au Buganda, les relations entre propriétaires mailo et détenteurs-occupants ne se sont pas améliorées et la crise agraire débutée sous Obote I s'est intensifiée. Certains propriétaires mailo surtaxent les détenteurs-occupants en ne respectant pas les montants fixés par la loi de 1928 ou augmentent considérablement le prix « d'achat » initial des *kibanja* afin de pallier le manque à gagner issu de l'effondrement de la

---

[143]Nous reviendrons sur ce point dans la section 1.1.3.

[144]Sous la botte d'Obote l'État de droit n'existe plus. Les RC délivrent des arbitrages « justes » loin de la corruption étatique. Sur ce thème voir notamment Baker B. (2004).

[145]Pour un article détaillé sur la formation des Comités de Résistance pendant la guerre du « bush » voir notamment Ddungu E. (1994).

[146]Dès 1980, Obote II met en place un système de sécurité étatique conduisant à soupçonner tous les jeunes Baganda entre 12 et 20 ans d'appartenir à des groupes rebelles. Dès février 1981, toute personne appartenant à cette catégorie d'âge était directement arrêtée pour être interrogée. Les massacres de civils orchestrés pendant cette période sont une des méthodes d'intimidation opérée par le régime d'Obote.

[147]Se reporter au glossaire.

production agricole (Nyangabyaki Bazaara P., 1997 : 177). Par ailleurs, les Baganda sont d'une manière générale les cibles du régime d'Obote II en raison notamment de leur sympathie grandissante pour les troupes de la NRA[148].

En 1983 le triangle du Luwero est dévasté par les troupes d'Obote 2[149] dont les pratiques guerrières consistent notamment à brûler derrière eux toutes les terres en production afin d'affamer les Baganda « collaborateurs » et les combattants de la NRA (Perrot S., 2003 : 59). Entre 1982 et 1983 dans le Sud-Ouest du pays, des réfugiés et citoyens Ougandais d'origine Banyarwanda[150] subissent les foudres du régime d'Obote 2. Des dizaines de milliers de Banyarwandais sont expulsés en masse de leur terre (Mushemeza E. D., 2007 : 93), des rafles qui permettent à certains dirigeants UPC d'accumuler des richesses. À l'image des Baganda, ils sont accusés de collaborer avec les guérilleros du NRA[151].

En 1986, toutes les personnes persécutées par les régimes passés ont incontestablement des intérêts fonciers différents, parfois même contradictoires. Le gouvernement NRM est confronté à la situation des sans-terre qui ont pris possession des anciennes fermes dans le Nord-Ouest du pays, aux tensions existant entre les détenteurs-occupants et les propriétaires mailo, à l'absence de grands propriétaires terriens dont les terres sont habitées et exploitées légalement ou non, mais aussi à certains villages langui engloutis dans des baux locatifs lors des années

---

[148]Le maître mot des troupes d'Obote II à l'époque est le macabre proverbe « a good muganda is a dead muganda » (un bon muganda, est un muganda mort).

[149]Les estimations varient beaucoup sur le nombre de Baganda tués entre 1981 et 1986 dans la zone de guerre. Karlstrom M. (1999) utilisant les données d'autres auteurs évoque une estimation allant de 50 000 à 300 000.

[150]Les Banyarwanda sont des individus qui s'identifient ou qui sont identifiés comme rwandais ou ayant des origines rwandaises. En 1958, débutent d'importants flux migratoires en Ouganda suite aux massacres de Tutsi sur le territoire rwandais. Réfugiés Banyarwanda, ils s'installent un peu partout sur le territoire, que ce soit dans des camps ou sur des terres qui leur sont prêtées ou données par les autorités des districts ou par des individus. Ceux qui ne possèdent pas de terre deviennent des travailleurs agricoles. Pour un récit détaillé de ces flux migratoires et de l'incorporation des réfugiés dans les communautés ougandaises voir notamment les travaux de Mushemeza E. D. (2007).

[151]Le régime d'Obote II accuse le président Y.K. Museveni de mentir sur ses origines et le qualifie de Banyarwanda. Cette accusation se nourrit également du fait que certains hauts gradés de la NRA dans le maquis, tels que Paul Kagame, sont d'origine rwandaise. Cet argument est utilisé par Obote afin de décrédibiliser le mouvement armé de la NRA en lui attribuant une origine et des causes associées au Rwanda. Par association, tous les Banyarwanda sont donc perçus par le UPC comme des sympathisants du NRA/NRM

Amin où les habitants sont devenus de simples exploitants sur leur propre terre. Le tableau n°1 présente les 4 catégories d'acteurs les plus importants du jeu foncier à la sortie de la guerre :

Tableau 1 : catégories d'acteurs du jeu foncier à la sortie de la guerre du "bush"

Acteurs	Localisation
Propriétaires mailo / détenteurs-occupants	Royaume du Buganda et *Lost Counties*[152]
Les sans-terre occupant des fermes d'État	Nord-Ouest du pays dans les royaumes du Bunyoro et d'Ankole
Propriétaires absents	*Lost Counties*
Exploitants langui sur leur terre	Région Lango (Nord du pays)

Au-delà des conséquences sociales qu'implique cette insécurité, elle n'est pas favorable au redressement d'une économie en ruine où la terre demeure la principale ressource productive. En effet, la sécurité foncière signifie que les droits que l'on détient sur une terre ne soient pas remis arbitrairement en question. Elle est une condition indispensable pour mener à bien une activité agricole, pastorale ou autre (Lavigne-Delville Ph., 2006), ce qui fait d'elle une condition du développement économique. En 1986, la situation économique de l'Ouganda est au plus mal. À l'indépendance les britanniques quittent un pays dont l'économie est la plus saine de l'Afrique orientale. Sa croissance de 6% est constante jusqu'en 1970 et son économie à dominante agraire se diversifie autour d'une industrie naissante spécialisée dans le textile et l'agro-alimentaire (Prunier G., 1986 : 320). Cependant, la situation bascule rapidement à partir du coup d'État d'Idi Amin Dada en 1971. La gestion néo-patrimoniale de l'économie plonge l'Ouganda dans un véritable chaos. En 1972, au nom d'une politique panafricaine, les habitants d'origine indienne sont expulsés violemment alors qu'ils représentent une large proportion de la main d'œuvre qualifiée, contrôlent une grande majorité des petites industries et ont la

[152] Nous rappelons qu'il s'agit des territoires appartenant au royaume du Bunyoro offerts au royaume du Buganda par les colons britanniques en remerciement de leur coopération lors de la conquête coloniale.

confiance des établissements bancaires[153]. Leur expulsion est suivie par une vague de nationalisation des entreprises saisies puis distribuées aux proches du dictateur.

Le décret foncier d'Idi Amin Dada contribue à cette insécurité foncière puisque ceux qui ne possèdent pas de titre de propriété sont considérés comme des occupants tolérés pouvant à tout moment être expulsés, une situation qui décourage les investissements agricoles. Enfin, le premier choc pétrolier en 1973, combiné à la guerre ougando-tanzanienne de 1978-79 et au bannissement de l'Ouganda de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), finissent d'achever ce processus de déliquescence de l'économie. L'inflation contrôlée à 5,6%, entre 1965 et 1973, passe à 45% pour la période allant de 1973 à 1980 (Sarwar Lateef K., 1991 : 21). De 1970 à 1980 la production baisse de 25%, les exportations de 60% et les importations de 50%[154]. À partir de 1977, le taux d'inflation atteignant 74%, seul le marché noir (magendo)[155] et le travail clandestin permettent aux ougandais de survivre (Prunier G., 1986 : 322). Le retour d'Obote II en 1980 et la réconciliation du pays avec les institutions internationales à travers la mise en place des premiers Plans d'Ajustement Structurel (PAS) génèrent une brève rémission macro-économique. Cette accalmie éphémère prend fin dès 1984, au plus fort de la guerre du « bush », lorsque le Fonds Monétaire International (FMI) retire son soutien.

En 1986, Y. K. Museveni prend les commandes d'un pays ruiné où « la masse monétaire en circulation ne correspondait pas au niveau de la production (…), l'infrastructure sociale et économique avait été anéantie (…) et l'inflation dépassait 300% » (Kaberuka W., 1994 : 264). Ainsi, l'insécurité foncière devient un problème aux yeux des autorités publiques, d'une part en raison de l'instabilité sociale qu'elle engendre : le nouveau gouvernement a besoin du soutien des Baganda mais également de stabiliser le pays afin d'affirmer sa légitimité. D'autre part, cette légitimité se construit au travers d'un développement de l'économie ougandaise. Or,

---

[153] Le secteur commercial était largement dominé par la communauté asiatique, une classe sociale constituée par les colons britanniques. Leur expulsion modifie profondément les structures sociales et économiques de la société ougandaise. Sur la question indienne en Ouganda voir notamment Prunier G. (1990).

[154] Banque mondiale actualité du 4 mars 1993 cité par Perrot S., 2003 : 109.

[155] Gérard Prunier décrit le magendo comme une économie de la débrouille où se mêle système D et trafics criminels. À partir des années 70, le magendo alimente les réseaux de patronage pour devenir l'économie officielle du pays. Voir notamment Prunier G. (1983).

l'insécurité foncière est un frein au développement de la production agricole, première source de richesse dans un pays à dominante agraire. Ainsi, cette problématisation de l'insécurité foncière résulte à la fois d'un projet de construction d'une légitimité politique, et d'une volonté de développer l'économie.

1.2 Quelles solutions pour le gouvernement NRM ?

Dans le cadre de ce que John Kingdon appelle le *problem stream*, les autorités ougandaises perçoivent donc un problème lié à la généralisation d'une insécurité foncière nuisible à l'équilibre social et à la production agricole. Les solutions disponibles sont à la fois internes et externes. La section 1.2.1 explore la manière dont le gouvernement apporte dès 1986 des solutions lui permettant à la fois de stabiliser à court terme le désordre social et de consolider son pouvoir. Ces réponses passent simultanément par des réformes légales et des pratiques néo-patrimoniales. Des solutions externes sont également apportées par la Banque mondiale. En raison d'une incapacité à redresser l'économie, le NRM accepte les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) proposés par la Banque mondiale. La section 1.2.2 analyse ces programmes, et plus particulièrement les propositions de type néolibéral qu'ils contiennent en ce qui concerne la question foncière.

1.2.1 Répondre au problème de l'insécurité foncière : entre redistribution foncière, réforme populiste et politique du troc

Le gouvernement NRM apporte dès 1986 des premières réponses à l'insécurité foncière sans pour autant débuter un processus de fabrication d'une nouvelle politique publique foncière. La section 1.2.1.1 met l'accent sur la politique de réorganisation des réseaux socio-politiques d'accès à la terre autour de l'appareil d'État poursuivie par le régime. Ces premières actions doivent à la fois rétablir un équilibre social et consolider le pouvoir. En parallèle, le gouvernement NRM attribue aux autogouvernements démocratiques nés dans le maquis la tâche de résoudre les conflits fonciers et de réintégrer certains acteurs du jeu foncier mis à l'écart, ce qu'étudie la section 1.2.1.2. En parallèle le « Mouvement » de Y. K. Museveni expérimente un nouveau programme économique fondé sur une totale indépendance par rapport

aux IFIs et aux pays occidentaux. La section 1.2.1.3 explore la manière dont ce programme entend rétablir l'équilibre économique du pays sans accepter l'aide de l'Occident.

1.2.1.1 La redistribution foncière

Le NRM accède aux commandes de l'État dans un climat d'insécurité foncière. Pour légitimer et renforcer son pouvoir, Y. K. Museveni utilise les mêmes mécanismes que ces prédécesseurs : les réseaux fonciers clientélistes. En effet, le retour d'Obote II en 1980 a entraîné la reconstitution d'un nouveau réseau foncier clientéliste comme base du pouvoir[156]. Le LRD d'Idi Amin est l'accomplissement d'une vision politique des droits d'accès à la terre qu'Obote n'avait pas pris le risque de mettre en place et qui permet au NRM de contrôler intégralement les terres puisque depuis 1975 elles appartiennent toutes à l'État en tant que terres publiques. C'est bien la structure de domination de type étatique qui construit les asymétries de pouvoir, des asymétries en faveur du gouvernement NRM. Le placement du contrôle des ressources foncières entre les mains de l'État permet aux autorités ougandaises de transformer ces ressources économiques en des ressources politiques, des stratégies utilisées par tous les gouvernements depuis la colonisation. Dans ce cadre, de nouvelles terres sont saisies, des exploitants expulsés, et les fermes d'élevage introduites dans les années 60 et réinvesties par Idi Amin sont à nouveau redistribuées (Nyangabyaki Bazaara P., 1994 : 23).

Face à la complexité et à la sensibilité du sujet, le président Y. K. Museveni choisit de ne pas s'engager précipitamment dans une réforme légale du foncier (Marquardt M. A. and Sabina-ZZiwa A., 1998 : 177) mais de répondre avant tout aux attentes des individus qui ont combattu pour le NRM. En effet, le NRA/NRM de Y.K Museveni a recruté parmi différentes catégories d'acteurs qui n'ont pas les mêmes droits d'accès à la terre ni les mêmes visions de ce que le système foncier devrait être ; mais dont la haine commune vouée à Milton Obote a permis une union durant la guérilla (Nyangabyaki Bazaara P., 1997 : 183). Il s'agit notamment de Banyarwanda et de Baganda persécutés par le régime d'Obote, qu'ils soient propriétaires ou simples exploitants. À la victoire de Y. K. Museveni, sur les 15000 hommes que compte la

[156] Se référer au chapitre liminaire.

NRA, entre 3000 et 4000 soldats sont d'origine rwandaise[157] dont certains occupent des postes clefs[158] (Perrot S., 2003 : 75). Ces combattants se battent contre un ennemi commun et certains se positionnent en faveur des idées nouvelles véhiculées par le NRM. Mais selon Baguma Isoke, président du comité foncier pendant l'Assemblée Constitutionnelle de 1995 et président de la Commission foncière ougandaise depuis 2013, « NRA fighters were waiting for a reward, a land they could farm »[159].

Cette attente atteste de l'insécurité foncière caractérisant la société ougandaise à la victoire du NRM. En 1986, Y. K. Museveni utilise à son tour la distribution de terres arables pour légitimer son pouvoir et poursuit en conséquence une politique de réorganisation des réseaux socio-politiques d'accès à la terre autour de l'appareil d'État mise en place par les régimes déchus. Okello-Okello John Livingston, un ancien membre de la Commission foncière de 1993, évoque cette redistribution en ces termes : « When this government came to power, in 1986, there was a rush to get land. Everybody was getting land, the Kagame, and everybody (…) land was being leased by the government to these people. You applied and you were then allocated and shown on the map –in yellow- with your name. So there was no secret. Of course it was a matter of connections»[160].

Une étude réalisée par Openye J. E. (1992) dans les districts d'Apac et de Lira, dans la région Lango au Nord de l'Ouganda, montre que plus de 50% des terres titrisées entre 1971 et 1991 appartiennent à des personnes possédant de solides connexions politiques et dont la majorité ne sont pas des exploitants agricoles. Cependant, la construction du réseau clientéliste foncier du président Y. K. Museveni diffère de ceux établis par ces prédécesseurs. Si des lopins de terre au Buganda, au Nord et à l'Ouest du pays sont donnés à des membres importants du régime (Karlstrom M., 1999 : 187), des terres sont également distribuées aux plus vulnérables

---

[157] À ce propos, pour une analyse détaillée de l'investissement des Banyarwanda au sein de la NRA, voir notamment Prunier G. (1995).

[158] Il s'agit notamment de Paul Kagame, actuel président du Rwanda. Il intègre le mouvement dès ses débuts lorsque le FRONOSA se bat contre le régime d'Idi Amin Dada en 1978-1979.

[159] Entretien avec Matia Baguma Isoke, président du comité foncier pendant l'Assemblée Constituante de 1995 et président actuel de la Commission foncière ougandaise depuis 2013, le 22 avril 2014 à Kampala.

[160] Entretien de Okello-Okello John Livingstone réalisé par Carbone G. (2001 : 205), le 20 juin 2000 à Kampala.

(Carbone G., 2008 : 58). Cette stratégie politique tournée vers les « pauvres paysans », forme la base d'une nouvelle politique foncière portée par le Président tout en renforçant la structure de domination de type étatique.

1.2.1.2 Rétablir un équilibre social par les autogouvernements démocratiques

La redistribution foncière n'est toutefois pas parvenue à concilier les intérêts fonciers multiples et contradictoires prévalant en Ouganda, une stratégie à court terme en raison de l'enchevêtrement social et politique des droits d'accès à la terre d'une part, et de l'insécurité foncière causée par le *Land Reform Decree* d'autre part. En 1986, les propriétaires mailo ne connaissent pas les intentions du gouvernement NRM concernant la gestion des droits d'accès à la terre. La réputation « maoïste » du président Y. K. Museveni ne sécurise aucunement les propriétaires terriens en général et les propriétaires mailo en particulier. La peur d'une réforme agraire, similaire au décret russe du début du XXème siècle abolissant les grandes propriétés foncières au profit d'une redistribution paysanne, alimente les discussions au Buganda (Bazaara N., 2000 : 13).

Cette peur est le moteur de nombreuses ventes de terre mailo durant cette période, des ventes faisant parfois fi des droits fonciers des détenteurs-occupants habitant ces terres (*Ibid*). Les personnes dépossédées de leurs droits fonciers à l'issue des ventes, lors des accaparements de terres pendant les règnes d'Obote et d'Idi Amin ou lors de la guerre du « bush », envahissent les terres classées telles que les exploitations gouvernementales ou les forêts. Ceux qui n'ont pas bénéficié de la redistribution foncière souterraine opérée par le NRM et dont la sécurité foncière reste précaire, véhiculent progressivement la rumeur d'un mécontentement face à l'inaction du nouveau régime en place. Or, la stabilité du pays devait également passer par une stabilité foncière: « The key players in the NRM government, they knew they would have to position themselves in order to stabilize the country and, most importantly, to legitimize their power »[161].

[161]Entretien avec Matia Baguma Isoke, président du comité foncier pendant l'Assemblée Constituante de 1995 et président actuel de la Commission foncière ougandaise depuis 2013, le 22 avril 2014 à Kampala.

La nécessité d'une prise de position s'accroît également lorsque les royalistes ganda agitent les drapeaux de la restauration. Si les Baganda ne se sont pas battus au côté du NRM dans le but d'obtenir la restauration du royaume du Buganda, une rumeur concernant une promesse du Président faite durant la guerre du « bush » alimente les discussions au sein des notables royalistes. Le 9 septembre 1989 à l'université de Makerere, la plus prestigieuse université du pays, le président Y. K. Museveni insiste dans son discours sur l'indépendance du NRM envers les chefs tribaux pour lesquels le NRM ne s'est pas battu. Une déclaration que Duncan Kafeero, une personnalité importante au sein du royaume[162], conteste en utilisant cette promesse que Y. K. Museveni aurait faite au président du UFM, Yusuf Lule, afin qu'il rejoigne son mouvement armé au début de la guerre (Mayiga C. P., 2009 : 28).

Cette promesse contestée par le Président est l'argument principal des royalistes qui souhaitent voir le royaume du Buganda renaître de ses cendres. La restauration du royaume permettrait le rétablissement des structures politiques et sociales caractérisant la société ganda post crise, et la réactivation du lien terre et pouvoir qu'un ancien Premier ministre royal (*Katikkiro*) Joseph Ssemogerere décrit en ces termes, « The promise made by Museveni during the bush war was about the restauration of the Kingdom, a restauration that includes all the royal institutions. But what is a kingdom without land? For us, it was agreed that mailo land should also be restored. And for that, a land reform had to take place »[163]. Jusqu'en 1989, les royalistes ne sont pas véritablement organisés et les revendications concernant la restauration ne constituent pas une source d'instabilité incontrôlable en région centrale. Cependant, bien que cette promesse soit contestée par le Président Y. K. Museveni (Mutibwa P. 2008 : 228), prendre position face aux nombreux conflits fonciers devient une nécessité. Enfin, la redistribution ne met pas un terme au climat d'insécurité foncière dont souffrent les ayants-droit « coutumiers ». En 1986, le LRD est toujours opérationnel. Bien qu'il n'ait pas connu de véritable mise en œuvre, il a permis à des individus avertis d'expulser de nombreux ayants-droits désormais sans terre ou devenus « tenanciers » sur leur propre parcelle. Or, la généralisation d'une insécurité foncière empêcherait le retour d'un équilibre social nécessaire à la légitimité du pouvoir NRM.

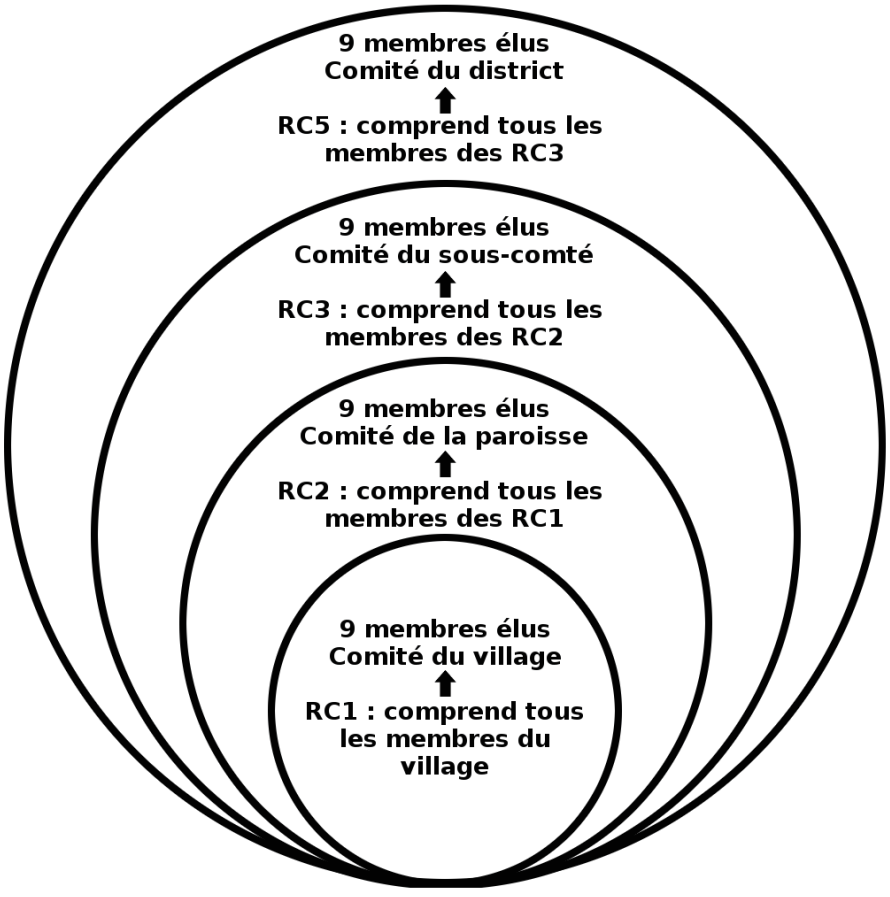
---

[162]Duncan Kafeero deviendra notamment ministre de l'agriculture lorsque le royaume sera restauré en 1993.

[163] Entretien avec Jospeh Mulwannyamuli Ssemogerere, un ancien *Katikkiro* du royaume du Buganda, le 7 aout 2013 à Kampala.

En 1986, le NRM décide de s'attaquer au problème de l'insécurité foncière et à celui des propriétaires mailo en utilisant les autogouvernements démocratiques (RCs) mis en place dans le maquis pendant la guerre du « bush ». Cette nouvelle structure politico-administrative est étendue à l'ensemble du territoire. Elle conserve ce qui la distingue de la hiérarchie des chefs, c'est-à-dire un système d'élections qui fonctionne sur cinq niveaux, du village au district, comme l'illustre cette figure n°4 :

Figure 4: Les conseils de résistance (RCs)



N.B. Il existe un niveau RC4 qui correspond aux comtés mais il n'a pas de poids dans ce système politico-administratif

Au Buganda notamment, les comités représentatifs au niveau des villages réintègrent des propriétaires mailo et leur confèrent à nouveau une autorité (Karlstrom M. 1999 : 62). Les recherches de M. Mamdani (1984) dans plusieurs villages du Buganda mettent en évidence une

structure sociétale toujours construite par le prisme du foncier distinguant les propriétaires mailo des détenteurs-occupants malgré l'émergence de nouveaux statuts. Suivant la loi de 1988[164], les RCs ont autorité en ce qui concerne les conflits fonciers. Ils peuvent participer en tant que conseillers et témoins aux transactions foncières, et veillent à ce que les « jeunes » cultivent une surface minimum (Tidemand P., 1994 : 98-101). Rapidement, les RCs auraient contribué à apaiser le climat d'insécurité foncière caractérisant les régimes précédents (Bazaara P., 1997 : 196).

Ces dispositifs placent les citoyens au cœur de la gestion des affaires de la cité, un discours populaire orienté par le slogan « power to the people ». Ce peuple, majoritairement composé d'ayants-droit « coutumiers », est placé au centre des politiques et permet de détacher l'ayant-droit de son statut social et, à fortiori, de poursuivre le processus de suppression de la hiérarchie des chefs pour placer « l'Homme du commun » au centre des préoccupations du nouveau régime.

1.2.1.3 L'indépendance économique

À la prise de pouvoir du NRM, les membres historiques sont majoritairement contre l'aide des IFIs et plus particulièrement contre les PAS. Pour redresser le pays, les membres historiques mettent en place le programme en dix points rédigé dans le maquis. L'autonomie et l'indépendance du nouveau gouvernement est au centre du programme. Cette indépendance peut se lire sous deux angles. Le premier est lié à la volonté du président Y. K. Museveni de mener une politique libérée de la tutelle impérialiste des pays occidentaux. Les échanges doivent respecter et promouvoir cette souveraineté trop souvent bafouée par les leaders déchus au nom d'intérêts égoïstes (NRM, 1985 : 12). Deuxièmement, cette indépendance se traduit par une politique économique nationale détachée des principes véhiculés par les institutions financières. En effet, le noyau dur du NRM est idéologiquement orienté par l'école des « dépendantistes ». Dans les années 1980, la théorie de la « déconnexion » avancée par Samir Amin connaît son heure de gloire, un système conceptuel fondé sur l'arrêt de la soumission. Les pays de la « périphérie » ne doivent plus s'ajuster aux contraintes engendrées par l'expansion

[164] The 1988 Resistance Committees (judicial) Statute.

du capitalisme mais se « déconnecter » afin qu'il y ait soumission des rapports extérieurs à la logique du développement interne (Amin S., 1986).

Y. K. Museveni est également influencé par les politiques tanzaniennes du président Nyerere, un programme socio-économique fortement éloigné des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) portés par les Institutions Financières Internationales (IFIs), et construit sur le modèle de la villagisation où le regroupement des communautés par village doit empêcher une urbanisation incontrôlable et le développement de l'individualisme. À la prise de pouvoir en janvier 1986, Y. K. Museveni et ses fidèles alliés du « bush » sont en majorité opposés à l'intervention des organismes financiers internationaux. Ils les perçoivent comme les alliés du gouvernement d'Obote II qui, au début des années 80, avait accepté la mise en place des PAS en Ouganda[165] et portait donc la responsabilité d'une lourde dette représentant 55% des recettes d'exportation du gouvernement (Mugyenyi J. B., 1991 : 65).

L'indépendance économique ougandaise se traduit par la réforme du *Barter Policy*. Cette politique économique autonome fondée sur le contrôle étatique des circuits économiques favorise l'échange de biens agricoles (maïs, haricots, par exemple) contre des biens manufacturés (des tracteurs notamment) auprès des pays non alignés. Il ne semble pas exister de politique foncière particulière intégrée à ce projet économique. Cependant, il semble clair que la privatisation des PAS est rejetée. Elle n'apparaît pas dans le programme en dix points et les premiers discours du Président n'évoquent pas le souhait de privatiser massivement les terres.

Cette politique du troc est implantée sans être étudiée au préalable et le Ministère de l'agriculture, sous pression gouvernementale, valide le *Barter Policy* sans connaître les rendements agricoles du pays[166] (Olowu B., 1992 : 34). Cette prise de décision aggrave la situation économique, une économie post-conflit qui, pour se développer, a besoin d'investissements financiers immédiats et d'un contexte social stable permettant une production agricole.

---

[165] En 1981, Milton Obote II signe trois accords avec le FMI.

[166] En 1986 le gouvernement NRM navigue à vue en raison d'un manque crucial de données budgétaires fiables et seules des estimations grossières lui permettent de construire sa politique économique.

1.2.3 Des solutions externes : les Plans d'Ajustement Structurel

En 1987, l'échec d'une politique basée sur le troc associé à la déliquescence économique du pays conduit le NRM à adopter un accord de stabilisation et d'ajustement structurel financé par les IFIs. Accepter l'aide de la Banque mondiale se traduit par l'ouverture du champ des solutions disponibles quant au problème d'insécurité foncière. Le programme économique proposé par la Banque touche notamment le secteur de l'agriculture par le biais d'un programme conditionnel détaillé à la section 1.2.3.1. Si la réforme du système foncier ne fait pas partie des programmes de conditionnalités « serrés », la Banque favorise des schèmes interprétatifs qui lient les problèmes d'insécurité foncière et de développement agricole à ceux de la tenure foncière et de la propriété privée. La section 1.2.3.2 explore comment la Banque mondiale envisage la propriété privée comme une solution à l'insécurité foncière, une solution pour résoudre d'une même manière l'ensemble des problèmes fonciers auxquels les pays d'Afrique Subsaharienne sont confrontés.

1.2.3.1 Les programmes de recouvrement économique : la non conditionnalité des réformes foncières

En 1987 la situation économique est désastreuse. Elle est alimentée par une corruption endémique atteignant tous les échelons du fonctionnariat. Par ailleurs, l'insécurité foncière n'est pas un problème résolu ce qui ne permet pas un retour du développement agricole. Rapidement, le régime NRM fait une croix sur ses désirs d'indépendance et accepte l'aide de la Banque mondiale[167]. En 1987, le gouvernement passe un accord de stabilisation et d'ajustement structurel avec le FMI et la Banque mondiale, un accord contenant un ensemble de dispositions dont la mise en œuvre conditionne le versement des aides. Cet accord est accepté sans enthousiasme par des leaders NRM peu convaincus des mérites du néolibéralisme et dont le

[167]La coopération du NRM avec les Institutions Financières Internationales est perçue par M. Mamdani comme un acte opportuniste. H. Hansen et M. Twaddle (1998) la pense comme inévitable en raison de l'absence d'une solution alternative viable face à l'échec d'une politique économique « déconnectée » des IFIs. D'autres, à l'image de Nicolas De Torrente (1999), l'analysent comme un choix stratégique opéré en fonction des implications politiques intérieures et extérieures et orienté vers la consolidation du pouvoir NRM.

modèle économique est davantage tourné vers le contrôle étatique[168]. Il faut attendre 1992 pour qu'une libéralisation complète de l'activité économique soit acceptée par le régime NRM et lui vaille d'être considéré comme un cas d'école en raison de sa rigueur et d'une réussite économique probante[169]. Le premier programme de recouvrement économique (Economic Recovery Programme, ERP) signé en mai 1987 couvre une période de 5 ans et génère un soutien financier immédiat des IFIs[170].

Entre 1987 et 1989, l'Ouganda reçoit environ 660 millions de dollars sous forme de facilités d'ajustement structurel diverses (Perrot S., 2003 : 158). Concrètement, bien que les programmes varient d'un pays à l'autre, les mesures économiques clefs sont guidées par une idéologie néolibérale (Colclough and Manor, 1991 ; Lensink, 1996), c'est-à-dire qu'elles visent à corriger les distorsions macro-économiques à travers la dévaluation des monnaies locales, une augmentation des taux d'intérêts afin de combattre l'inflation, une forte discipline fiscale, un contrôle strict associé à une réduction des dépenses gouvernementales, et enfin une privatisation du secteur public (Tukahebwa G. B., 1998 : 62). Cette doctrine néolibérale limite fortement le rôle de l'État et place la nécessité de l'ajustement comme finalité à la relance de la croissance économique[171]. Si les premières années n'apportent pas les résultats espérés, les progrès économiques de l'Ouganda sont considérables à partir des années 1990[172].

---

[168]D'intenses débats idéologiques autour de cette question sont menés au sein du gouvernement NRM dès 1987, ce qui ne facilite pas la mise en place des premières réformes économiques. Certains leaders n'étaient pas prêts à voir s'échapper les avantages d'une politique économique patrimoniale basée sur le contrôle du taux de change et des entreprises publiques.

[169]Pour une analyse des réformes économiques en Ouganda voir notamment Reinikka R. and Colier P. (2001) et Harvey C. and Robinson, M., (1995).

[170] Pour plus de détails concernant ce programme voir notamment Devarajan S., Dollar D. R. and Holmgren T. (2001).

[171]L'ajustement structurel comme modèle de développement dans les années 80 et 90 a été fortement critiqué. Pour un résumé de ces critiques voir notamment Sarrasin B. (1999).

[172]Pour une étude du Programme de recouvrement économique de 1987 à 1990 voir notamment Ochieng E. O. (1991) et Mugyenyi J. B. (1991).

En Ouganda, les PAS de 1987 sont discutés par un nombre restreint d'acteurs[173] et les premières mesures sont davantage imposées au gouvernement NRM que négociées entre les IFIs et les acteurs nationaux (Perrot S., 2003 : 156). Le premier programme d'ajustement structurel s'établit autour de quatre grandes mesures que le gouvernement NRM met en place progressivement : la libéralisation de l'économie, le retour des propriétés expropriées par le gouvernement d'Idi Amin en 1972, la réduction et le contrôle des dépenses gouvernementales et enfin la privatisation des entreprises publiques. « L'État providence » aux manettes de l'économie doit laisser sa place aux forces du marché et à la propriété privée afin d'activer une concurrence entre propriétaires privés. Cet engouement pour la libéralisation/privatisation n'est pas sans lien avec la fin de la guerre froide entendue par les pays occidentaux comme une lutte pour les libertés individuelles et la possession d'ordre privé.

Dans un pays à dominante agraire où l'agriculture fournit les moyens d'existence, contribue à plus de 60% du PIB et apporte un revenu à plus des trois-quarts de la population ougandaise, les réformes structurelles engagent particulièrement le secteur agricole (Baffoe J. K., 2000 : 11). Plus largement, les IFIs font du secteur de l'agriculture une priorité depuis les indépendances. Selon le prisme d'une analyse néolibérale, de multiples contraintes structurelles ralentissent le développement de l'agriculture à la prise de pouvoir de Y. K. Museveni telles que le manque de crédit, des politiques de tarifications non attractives, une pénurie des devises pour les importations des intrants agricoles, et enfin un monopole d'État sur les marchés alimentaires et d'exportation (*Ibid* : 12). Bien que l'agenda concernant les politiques agricoles soit véritablement mis en œuvre à partir de 1990, des axes sont déterminés dès 1987. Il s'agit notamment d'approvisionner le secteur agricole avec des herbicides et des semences, d'améliorer le stockage et le transport des productions, d'encourager la recherche mais surtout de libéraliser les prix à la production des cultures d'exportation traditionnelles (Ochieng E. O., 1991 : 56).

Les questions de développement agricole sont étroitement liées à la gestion des ressources foncières. Or, le sujet des réformes foncières n'est pas adressé directement dans les programmes de recouvrement économiques des IFIs (Le Roy E., Karsenty A. et Bertrand A., 1996 : 334-335). Cette information est confirmée par un acteur clef du processus de fabrication

[173]Aux côtés des représentants des IFIs, les prises de décisions concernant les PAS ne concernent en 1987 que quelques politiciens proches du président, des hauts fonctionnaires et des conseillers techniques.

des politiques publiques foncières en Ouganda, John Bruce. Il a participé à la fabrication des énoncés dès 1987 en étant le directeur du *Land Tenure Center* (LTC) de l'Université du Wisconsin. À cette époque, le LTC est lié à l'institut des sciences sociales de l'université ougandaise de Makerere (MISR) à travers un accord de recherche sur le foncier. Selon John Bruce, la réforme des politiques publiques foncières n'est pas une conditionnalité émanant des programmes économiques portés par les IFIs[174]. L'Ouganda, et plus largement les pays sous régime d'aide, ne sont pas dans l'obligation de réformer leur politique publique foncière alors que la réforme des politiques fiscales et monétaires conditionne le versement des aides[175].

Cette absence en tant que politique conditionnelle ne traduit pourtant pas un désintérêt des IFIs pour les réformes foncières. Au contraire, l'intérêt profond porté aux droits d'accès à la terre se matérialise en dehors d'une conditionnalité « serrée » et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, la Banque mondiale n'a pas fait du foncier un axe « autoritaire » de ses programmes de restructuration économique. Lors de la conférence de Bretton Woods, la question des droits de propriété, et plus largement des politiques foncières, n'a pas constitué l'un des sujets clefs (Bruce J., 2006 :14). Théoriquement, un État soutenu financièrement par les IFIs est maître de son système de propriété tant que ce dernier ne rentre pas en contradiction avec le droit international dont l'un des principes phares protège la possession individuelle et collective[176].

Deuxièmement, en 1975 les lignes directrices de la Banque mondiale en matière de réformes foncières reconnaissent l'enchevêtrement social des questions foncières et plus particulièrement leurs fortes connections avec le pouvoir politique, « Land is a symbol of authority and a source of political power, especially where the landowner controls the access of peasants to their only source of security-land. A meaningful land reform program will

---

[174]Entretien téléphonique avec John Bruce, ancien directeur du *Land Tenure Center* (LTC) de l'Université du Wisconsin, le 10 novembre 2015. C'est également la position de Richard Barrows, un membre du LTC ayant participé aux recherches sur la tenure foncière en Ouganda dans le cadre du processus de réforme foncière engagée par le gouvernement en 1987. Entretien par courriel électronique avec Richard Barrows, un membre de l'équipe du *Land Tenure Center* (LTC), le 6 mai 2015.

[175]Attention, si ces réformes sont à l'agenda des PAS et que leurs processus de formulation sont impactés par des modèles, les différents acteurs participant à la formulation de ces réformes les adaptent aux conjonctures locales. Ces réappropriations et hybridations traduisent le caractère construit de réformes entendues comme des inventions sociales et politiques (Darbon D., 2009).

[176]Il s'agit de l'article 17 de la déclaration universelle des droits de l'Homme.

inevitably destroy or limit the power base of many persons. It is not surprising, therefore, that land reform is often a central issue in political debates, and that these debates are often couched in terms of redistributing political power as well as wealth » (World Bank, 1975: 9). La reconnaissance des liens unissant le foncier au pouvoir engage la Banque mondiale à ne pas imposer une politique foncière conditionnelle aux pays sous régime d'aide « It is recognized that the Bank cannot force structural change ; it can only support appropriate efforts within existing structures » (*Ibid* : 11). Dans les années 1980, la Banque développe un intérêt certain pour la problématique des réformes foncières dans les pays d'Afrique Subsaharienne. Dans ce cadre, son soutien aux pays réformateurs est toutefois conditionné puisque l'engagement financier ne se déclenche que si les objectifs en matière de réformes foncières correspondent à ses orientations (John Bruce, 2006 : 21).

1.2.3.2 La Banque mondiale et les directives en matière de développement agricole : la propriété privée comme moteur de l'investissement

À l'époque, les orientations de la Banque mondiale en matière de réforme foncière s'inscrivent dans un document stratégique publié en 1975 et associent le développement agricole à la tenure foncière. Ce schème interprétatif associant le développement agricole à la tenure foncière est central et il guide les réflexions de la Banque mondiale en matière de réforme foncière dans les années 1980. Un deuxième schème interprétatif alimente le premier, celui d'une propriété privée considérée comme un fait universel neutre. La propriété privée est entendue comme amenant à l'égalité, à la sécurisation des droits fonciers, et au développement de la production agricole, des postulats en accord avec l'idéologie néolibérale des PAS. Dès lors, la sécurité foncière devient un problème de tenure que l'on résout par l'imposition de la propriété privée. Un troisième schème interprétatif est lié à ce deuxième. La propriété privée est une propriété reconnue et encadrée par l'État et ses institutions. Dès lors, une bonne tenure est une tenure étatisée qui ne peut pas être gouvernée par d'autres types d'autorités que celle de l'État.

Cet enchaînement de postulats se construit sur les bases d'une domination de l'État et d'une politique libérale que les législations coloniales n'avaient que très partiellement embrassé dès la fin du XIXème siècle. En effet, s'il est exact que les puissances coloniales ont concédé des portions d'espaces et de ressources à des entreprises pour favoriser leur croissance, s'il est exact qu'elles ont introduit pour les colons les principes de la propriété qui avaient cours dans

les pays développés d'Europe occidentale ; elles ont malgré tout pratiqué un « faux libéralisme » en maintenant un régime juridique domanial tout en préférant la concession unilatérale au commerce et à ses régulations.

Les premières années de gouvernance coloniale n'envisagent pas la transformation des régimes fonciers « coutumiers » comme une priorité. À l'inverse, il semblerait que les premières décennies coloniales soient davantage marquées par l'idée de conserver les régimes fonciers « coutumiers » inévitablement transformés par les nouvelles administrations coloniales à travers la hiérarchie des chefs (Colson E., 1971).

Seul est favorisé le développement agricole des colons dans le cadre d'un territoire sous contrôle, la mesure la plus importante étant de conserver un « certain pouvoir » sur l'ensemble du territoire à travers le domaine patrimonial de l'État [177].En effet, des arrangements comme celui négocié par le royaume du Buganda avec la Couronne britannique affectent ce contrôle. À partir des années 30, dans des contextes de crises économiques et politiques comme lors de la grande dépression ou de la seconde guerre mondiale, le développement de l'agriculture devient une priorité liée à l'individualisation des droits d'accès à la terre. Ce qui ne relève pas du droit formel étatique est progressivement associé à des freins au développement de l'agriculture et leur suppression est au cœur de programmes de titrisation[178]. La réforme de la tenure foncière et plus précisément l'individualisation des droits fonciers par le titre de propriété devient la réponse partielle du pouvoir colonial à l'amélioration de la production agricole pour les colons ou les élites africaines proches du pouvoir colonial (Okoth-Ogendo H. W. O., 1993 : 259)[179].

---

[177]Transformer les droits fonciers des africains en propriété privée aurait fait perdre aux gouvernements coloniaux le contrôle de « leur » territoire. Enfin, majoritairement dans les pays colonisés par la Couronne britannique, introduire largement la propriété privée aurait déconstruit la mécanique politico-administrative sur laquelle le pouvoir colonial s'était fondé puisque ce sont les chefs nommés par l'administration coloniale qui sont en charge de la gestion des régimes fonciers « coutumiers ». Cette thèse est notamment celle de Lucy Mair dans son chapitre « The land » au cœur de l'ouvrage de Hailey L. (1957).

[178]Nous pouvons citer l'exemple bien connu du Kenya dont les projets de titrisation mis en place par la Couronne britannique dans les années 1950 n'ont pas connu les succès espérés. En Ouganda, ces projets arrivent à la même période. La section 1 du chapitre 4 reviendra sur cette question.

[179]Ces propos font émerger des questions essentielles concernant la circulation des idées. Pourquoi la propriété privée est-elle devenue la tenure privilégiée au détriment d'autres en étant associée au

Cette association d'idées où la sécurisation des droits fonciers par la propriété privée devient le moteur du développement économique n'est pas nouvelle. Les physiocrates pensaient qu'il existait des lois naturelles basées sur la liberté et la propriété privée. Toutefois, elle s'ancre davantage dans les politiques économiques, à travers la théorie des droits de propriété développée dans la lignée des travaux de Robert Coase, un économiste néolibéral, au moment de l'ascension de l'école de Chicago[180] à partir des années 1960. Dans sa conception standard, la théorie des droits de propriété pense la propriété privée individuelle et transférable comme le garant d'une allocation optimale des ressources productives lorsque ces dernières deviennent rares[181].

Suivant ce postulat, la compétition croissante pour l'accès à la ressource foncière rend inefficace les régimes fonciers « coutumiers » qui n'assureraient pas une sécurité suffisante pour encourager les investissements.[182] Par ailleurs, ils sont décrits comme réfractaires à la marchandisation des droits sur la terre quand les théories néolibérales pensent nécessaire le développement d'un marché foncier pour favoriser le passage d'une agriculture de subsistance à l'agriculture commerciale[183]. La propriété privée serait la tenure foncière la plus sécurisante. Mise en gage, elle permettrait d'obtenir des crédits bancaires en vue d'un meilleur investissement. Enfin, l'individualisation des droits fonciers permettrait de développer le marché foncier, une condition pensée comme sine qua non du développement.

---

développement ? Dans cette perspective, il serait intéressant de retracer l'épistémologie civique de la propriété privée, au sens de Sheila Jasanoff (2005), afin de comprendre la trajectoire de cette tenure.

[180]Ce nom vient du fait qu'un nombre conséquent de ces économistes ont été des professeurs du département d'Economie de l'université de Chicago. Ils s'opposent à la théorie keynésienne qui implique selon eux un trop grand interventionnisme de l'État. Ils défendent le libéralisme, à savoir un marché libre et ouvert avec un régime monétaire strict fixé par le gouvernement où la propriété privée serait la clé des conditions de la prospérité.

[181]La littérature est extrêmement riche sur ces questions. Voir notamment Demsetz H. (1967) et Johnson O. (1972).

[182] La critique des régimes fonciers « coutumiers » avance qu'ils ne peuvent assurer une reconnaissance claire des droits d'accès à la terre puisque plusieurs personnes possèdent des droits sur un même lopin de terre. Ce « flou » relatif au contenu des droits et aux titulaires des droits serait un frein à l'efficience économique (Johnson O., 1972).

[183] Voir également sur ce point Falloux F. (1987) et Feder G. and Noronha R. (1987).

Ces schèmes regroupés sont connus sous le terme de paradigme orthodoxe et orientent les politiques foncières de la Banque mondiale dans les années 1980. Dans ce cadre, la Banque mondiale soutient financièrement les interventions étatiques cherchant à mettre en place un régime de propriété privée par des procédures d'enregistrement[184] (World Bank, 1989). En d'autres termes, elle finance des politiques publiques foncières qui sous-tendent des structures de signification de type néolibéral. En mai 1991, au forum inter-gouvernemental de Tokyo sur les stratégies de développement des pays les moins avancés, les arguments du président de la Banque mondiale Robert Mc Namara confirment ce « bricolage cognitif » entre sécurisation, propriété privée et investissement : « Un environnement politique favorable à l'agriculture suppose qu'on permette aux prix d'évoluer avec souplesse en fonction des conditions variables du marché (…). Cela veut dire qu'il faut renforcer la protection du régime foncier pour mieux assurer la propriété, en encourageant ainsi les investissements pour la mise en valeur des terres »[185].

En acceptant les PAS, et malgré la nature non conditionnelle de la réforme foncière, le gouvernement NRM se voit proposer une solution fabriquée avec des schèmes interprétatifs construits pour résoudre l'ensemble des problèmes fonciers auxquels les pays d'Afrique Subsaharienne sont confrontés.

1.3 Une conjoncture politique favorable aux réformes

La conjoncture politique, c'est à dire le political stream, est favorable à la mise en place de nouvelles réformes portées par le « Mouvement ». La section 1.3.1 étudie la mise en place par le NRM d'un mouvement politique inclusif permettant la cooptation des anciens leaders politiques. Le nouveau gouvernement à base élargie reste marqué au Sud mais opère un élargissement qui lui permet d'effacer partiellement son « héritage ethnique » et de se construire une légitimité transrégionale favorable à la mise en place de nouvelles réformes. La section 1.3.2 explore la manière dont le « Mouvement » s'appuie sur les autogouvernements nés durant

[184]La Banque mondiale a notamment apporté son soutien financier dans le cadre de programmes de titrisation en Thaïlande à partir de 1985 (Bruce J., 2006 : 145).

[185]R. S. Mc Namara, (1992 : 46) cité par Le Roy E. (1996 : 49).

la guerre du « bush », dans le but de se démarquer des anciens régimes dictatoriaux construits sur la hiérarchie des chefs et ainsi renforcer sa légitimité.

1.3.1 Un « Mouvement » inclusif sans partage du pouvoir

La victoire du NRM est celle d'une élite politico-administrative jeune, influencée par un discours pan africaniste. Pour une partie de ses membres, l'initiation en politique a débuté sur les bancs de l'UPC (Perrot S., 2003 : 49). Ils composent le noyau dur du NRM, ceux que l'on nomme les 38 membres « historiques ». Il s'agit des membres originels de la *National Resistance Army* (NRA). Avec le président Y. K. Museveni, ils contrôlent l'ensemble du processus décisionnel.

Leur prise de pouvoir coïncide avec la mise en place d'un gouvernement intérimaire pour une durée de 4 ans, une période transitoire présentée par le président Y. K. Museveni comme nécessaire à la stabilisation du pays ainsi qu'à son engagement dans la démocratie. Dans ce cadre, la démocratie populaire figure en première place du programme NRM, « un gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple » (NRM, 1985 : 7). Ce populisme se traduit par le placement du citoyen lambda au cœur du politique et du processus de reconstruction de l'État. Pour Y. K. Museveni, la démocratie doit être de masse et non soumise aux divisions du sectarisme. Les communautés paysannes ne doivent pas être manipulées par des partis politiques sectaires, moteurs des divisions dont souffre l'Ouganda. Les partis politiques ougandais sont les coupables des tragédies passées en mobilisant l'ethnie et le religieux afin de se partager un électorat composé essentiellement de paysans (Y. K. Museveni, 1994 : 6).

Le Président justifie par ce biais un régime politique sans parti qu'il conçoit comme adapté aux réalités africaines et plus particulièrement à l'Ouganda. La démocratie du « Mouvement »[186] offre une unité où chaque citoyen deviendrait une pièce maîtresse de la machine politique et où les divisions ne sauraient exister. Ce régime inclusif est décrit en ces termes par le président lors de son discours d'inauguration au parlement le 26 janvier 1986:

[186] L'utilisation de la majuscule permet de différentier ce régime politique d'autre mouvement politique.

« Our Movement is strong because it has solved the problem of division: we do not tolerate religious tribal divisions in our Movement, or divisions along party lines such as UPC, DP, UPM and the like. Everyone is welcome on an equal basis » (Daily Monitor, 26 janvier 2011). Le « Mouvement » démocratique prôné par le NRM se revendique inclusif puisqu'aucun citoyen ne peut en être exclu quelles que soient ses croyances ou ses origines. L'appartenance au « Mouvement » est donc liée à la citoyenneté (Carbone G., 2008).

En 1986, les partis politiques sont bannis pour une période de 4 ans. S'ils conservent leurs quartiers généraux, ils n'ont pas le droit de présenter des candidats lors des élections ni de tenir des meetings politiques, des interdictions les empêchant de renouveler les membres de leur famille politique ou de mobiliser un quelconque électorat. Ainsi, le « Mouvement » n'est pas un parti politique mais un mouvement politique qui souhaite rassembler grâce à une assimilation réciproque des élites. Ces nouvelles élites au pouvoir sont à la « recherche de l'hégémonie », c'est-à-dire la « création et la cristallisation d'un rapport de forces relativement stable entre les différents groupes sociaux dominants, anciens et nouveaux » (Bayart J-F., 2006 : 146). Opposé à l'élimination des opposants, une pratique employée depuis l'indépendance lors des changements de régime, le « Mouvement » propose un gouvernement à base élargie où les anciennes élites sont cooptées afin de reconstruire un nouveau système d'inégalité et de domination.

Cette « recherche de l'hégémonie » selon les termes de Jean-François Bayart, peut-être comparée aux révolutions passives analysées par Gramsci A. La notion de révolution passive évoque un changement radical sans rupture, un changement lent et graduel (François R. et Bramant J., 1075 : 540). Gramsci A. l'utilise pour parler notament de la transformation graduelle de la société bourgeoise au XIXème siècle. En Ouganda, l'intégration des anciennes élites au nouveau régime par le président Y. K. Museveni s'apparente à une révolution passive. Elle vise en premier lieu la création d'un ordre politique assimilant les différents groupes dominants anciens et nouveaux dont les anciennes élites au pouvoir font partie[187], une pratique

[187] L'assimilation réciproque des élites doit être pensée comme une alliance regroupant différents segments régionaux, politiques, économiques et culturels de l'élite sociale. Pour Gramsci, il s'agit d'une absorption par la classe dominante en construction des élites ou des intellectuels de l'ordre ancien susceptibles de diriger politiquement les classes subordonnées. Cependant, elle s'accomplit à toutes les échelles et plus particulièrement au sein de la société civile. Il s'agit bien d'une restructuration des conditions de la domination à travers la construction d'une légitimité politique.

politique visant une nouvelle fois à construire une légitimité. En 1986 Y. K Museveni n'a que très peu de soutien au Nord et à l'Est du pays et cette assimilation lui permet de créer des liens, d'élargir sa crédibilité tout en contrôlant ce nouveau système politique par la pratique de la nomination politique lors des premières années.

La cooptation des élites intervient directement au sein du gouvernement[188] (Mugaju J. and Oloka-Onyango, 2000). Des monarchistes Baganda intègrent le gouvernement du président Y. K. Museveni[189], aux côtés de membres du DP tels que son président Paul Ssemogerere[190] et des représentants des divers groupes de guérilla ralliés au régime. Globalement, la quasi-totalité des régions du pays sont représentées par un porte-parole dans les instances représentatives du régime. Seul l'UPC souffre d'une médiocre représentativité. Cependant, un déséquilibre ethnique subsiste. Sur un cabinet composé de 32 membres, il y a seulement 4 nilotiques (Prunier G., 1994 : 157), le reflet d'un choix politique où l'octroi des grâces des régions du Nord n'est pas une nécessité pour survivre politiquement. Le gouvernement à base élargie joue son rôle inclusif lors des premières années de gouvernance du nouveau régime[191]. Il participe à la construction d'une légitimité politique nécessaire à la stabilisation du pouvoir NRM. Cependant, cette mixité s'essouffle rapidement. À partir de 1991, les membres de l'opposition sont peu nombreux au gouvernement et n'influent guère sur les décisions clefs. Leur évacuation des cercles du pouvoir laisse au début des années 1990 la place à un gouvernement d'union élargie permettant principalement de procéder à des nominations clientélistes (Mamdani M.,

---

[188]Les directeurs de cabinet des ministres étaient souvent des proches du président Y. K. Museveni. On peut donc supposer que leur marge de manœuvre était contrôlée en amont.

[189] Nous pouvons notamment citer le Docteur Samson Kisekka, un Baganda membre du parlement du royaume du Buganda pendant la colonisation mais également ministre de la santé et du travail à l'indépendance entre 1963 et 1966. Sous le régime NRM, il obtient le poste de Premier ministre jusqu'en 1991 puis de vice-président jusqu'en 1994. Jeoash Mayanja-Nkangi, le leader du Conservative Party (CP) devient ministre de l'éducation. Il avait été *Katikkiro*, Premier ministre, au sein du gouvernement du *Kabaka* en 1963. Cependant cette intégration ne permet pas aux monarchistes d'agiter les drapeaux de l'indépendance du royaume du Buganda. Ceux qui parlent bruyamment de restauration sont arrêtés (Oloka-Onyango J., 1997 : 7).

[190]Outre son appartenance au DP, Paul Semogerere est un défenseur du multipartisme face à la solution « mouvementiste » du NRM. En 1986 il devient ministre de l'intérieur.

[191]Cette politique de l'inclusion se traduit par l'augmentation considérable du nombre de postes au sein du gouvernement. Entre 1986 et 1988, les membres du cabinet augmentent au côté du nombre de parlementaire. Voir notamment Carbone G. (2008).

1995 : 48), une pratique de rationalisation du clientélisme effaçant toute idée d'intégration « désintéressée ».

Le bannissement des partis politiques amène le NRM à s'intéresser seulement aux individus et non aux groupes auxquels ils appartiennent. Les membres sont nommés ou élus en principe selon leur mérite individuel et non selon leur appartenance politique. Dans le cadre de cette réinvention de la compétition politique, seul l'individu compte ce qui facilite la mécanique clientéliste puisqu'elle n'est pas soumise à la pression d'un groupe politique qu'il faudrait convaincre. L'individualisation de la candidature politique rend également difficile la formation d'une opposition au sein même des arènes du pouvoir puisque les membres sont davantage élus pour leur qualité personnelle que pour leur conviction politique.

Cette image d'un « Mouvement » inclusif ne doit pas masquer les caractéristiques centralisatrices du pouvoir. Au sommet de la hiérarchie NRM, le président Y. K Museveni est à la fois chef de l'État, du gouvernement, et commandant en chef des forces armées. Il gouverne avec le *National Executive Committee* (NEC), l'organe exécutif du « Mouvement ». Il est composé des 38 membres « historiques » de la NRA, de 10 membres nommés par le Président et enfin de 34 élus du *National Resistance Council* (NRC), l'organe législatif du « Mouvement ». En 1986, la totalité des membres du Parlement sont désignés. Il s'agit des 38 membres historiques, ils cumulent donc une casquette législative et exécutive[192], et leur direction est assurée par le président du NRM, à savoir le président Y. K. Museveni lui-même. Dans ce cadre, le pouvoir législatif est profondément soumis au contrôle de l'exécutif (Oloka-Onyango J., 2000 : 52), et le président Y. K. Museveni incarne la figure d'un pouvoir libérateur construit autour de la guerre du « bush »[193].

---

[192]La place du militaire au sein du régime NRM est prépondérante. Suite aux élections parlementaires de 1989, les 38 membres historiques de la NRA conservent leur place et 10 militaires élus viennent renforcer leur positionnement et surtout confirmer leur mainmise sur le pouvoir (Kasfir N., 1991 : 256-262).

[193]La légitimé du pouvoir s'est en grande partie construite sur cette figure du président libérateur. La légende de la guérilla est entretenue à travers le calendrier des fêtes nationales, les programmes télévisés, les nombreux écrits du président et de ses proches collaborateurs, etc.

En 1989, suite à la première élection parlementaire[194], le NRC s'agrandit[195]. Il est composé de 278 membres dont un large quart n'est pas élu. Par ailleurs, malgré la reconnaissance d'un effort démocratique opéré lors des élections[196], l'insécurité dans les régions du Nord et de l'Est empêche les districts de Soroti et de Gulu de présenter des candidats aux élections parlementaires de 1989[197]. La sous-représentation des ethnies du Nord au sein de l'exécutif et du parlement, combinée à l'état de guerre permanent au Nord et à l'Est du pays depuis 1986, alimentent considérablement les divisions régionales que le programme du NRM cherche officiellement à combattre. Ce sont d'ailleurs les exactions au Nord et à l'Est du pays qui fournissent les arguments nécessaires au Président lors d'un discours prononcé devant les membres du NEC en octobre 1989 pour s'exprimer en faveur d'une extension de la période transitoire jusqu'à la promulgation d'une nouvelle Constitution (Museveni Y. K., 1990 : 20).

1.3.2 Une gestion populiste des espaces : se démarquer des régimes autoritaires passés

L'intégration réciproque des élites et, a fortiori, la restructuration des rapports de force se jouent également à un niveau local à travers l'expansion sur tout le territoire national des autogouvernements démocratiques nés dans le maquis : les Conseils de Résistance (RCs). Cette volonté d'étendre la démocratie populaire jusque dans les villages poursuit la tâche entamée dans le maquis : l'élimination d'un système politique basé sur une hiérarchie de chefs nommés par l'État afin de rompre avec les politiques autoritaires du passé.

---

[194] En 1989, les élections confirment une fragilité du NRM dans les milieux ruraux où ce dernier est au coude à coude avec le DP. Pour une analyse des élections voir notamment Ddungu, E. and Wabwire A. (1991) et Kasfir N. (1991).

[195] L'armée reste malgré tout au centre de la nouvelle structure de pouvoir à travers la NRA et les militaires les plus proches du Président prennent part aux décisions importantes.

[196] Kasfir Nelson tempère cet effort en soulignant que les citoyens n'ont pas pu s'organiser librement pour discuter des enjeux politiques de leur circonscription, une atteinte à leur liberté (Kasfir N., 1991).

[197] Entre 1988 et 1989, les attaques du NRA et ripostes des groupes armées se multiplient et font du Nord de l'Ouganda un véritable champ de bataille obligeant parfois les populations à fuir par dizaine de milliers.

En effet, depuis la colonisation, le territoire ougandais est fortement divisé par des décennies de gouvernance indirecte où la domination d'une hiérarchie de chefs représentant l'autorité indigène symbolise un ordre citoyen, un pouvoir civil et urbain déconnecté des communautés paysannes. Cet État bifide fait de l'autorité « coutumière » une autorité monarchique et patriarcale (Mamdani M., 2004). Il exclut de fait l'autonomie des masses rurales et les confine dans un ordre coutumier, une ségrégation institutionnelle renvoyant à une « politique de contrôle indigène instrumentée par des chefs indigènes fonctionnant au sein d'institutions indigènes » (*Ibid* : 113). Le droit apporté par la mission civilisatrice coloniale met en place un dualisme juridique : il s'agit d'une justice coutumière en milieux ruraux et d'une justice d'État en milieux urbains. Ces chefs sont les miroirs de l'autorité coloniale, ils ne gouvernent que comme chefs dépendants et représentent un pouvoir régi par la filiation.

À l'indépendance, sous le leadership de Milton Obote I, ce système politique basé sur une hiérarchie de chefs nommés par l'État se poursuit. L'arrivée au pouvoir du général Amin Dada en 1971 intensifie l'implantation du centralisme et le travail des autorités locales est contrôlé par le gouvernement central. Entre 1980 et 1985, le régime d'Obote II conserve la politique centralisatrice d'Amin Dada dans le but d'obtenir une unification nationale. Un chef local nommé est placé dans chaque village pour maintenir et faire respecter les lois. La majorité des chefs sont des fonctionnaires issus de l'UPC.

Les nouveaux autogouvernements démocratiques s'établissent dans un ordre hiérarchique dégressif. Il existe le district (RC5), le comté (RC4), le sous-comté (RC3), la paroisse (RC2), et enfin le village (RC1). Au gouvernement, ils sont représentés par le Ministère des gouvernements locaux (*Ministry of Local Government*). Ces structures politico-administratives permettent aux populations de choisir leur représentant, une participation aux affaires locales et à la prise de décision. Ces conseils sont la plus haute autorité politique dans les régions. Ils possèdent des pouvoirs législatifs, exécutifs et parfois même judiciaires lorsqu'il s'agit de délits mineurs. Ils sont dotés d'une personnalité juridique, de ressources (les gouvernements locaux peuvent lever des taxes), et d'autorités propres (Ddundu E., 1994).

À travers la loi de 1987 réglementant le statut des RCs, ils conservent un rôle de contre-pouvoir façonné dans le maquis puisqu'ils ont la capacité de surveiller l'administration mais également de saisir les autorités compétentes en cas de corruption, d'actes de mauvaise gestion ou encore d'utilisation abusive de propriété de l'État (Tidermand P., 1994 : 204). Ils sont également les nouveaux instruments d'une intégration citoyenne où l'ensemble de la population

adulte fait automatiquement partie du premier échelon, le RC1[198]. Enfin, les RCs participent à la suppression des divisions en mobilisant chaque habitant en tant que résident d'une circonscription, quels que soient son ethnie, son statut, son lieu d'origine ou sa religion (Mamdani M., 1995 : 235).

En tant qu'instruments locaux du programme de démocratisation populaire du NRM, les RCs se différencient du centralisme des gouvernements déchus plaçant l'ombre du pouvoir de l'État dans chaque institution. Ils participent à l'assimilation réciproque des élites en remplaçant la hiérarchie des chefs. Si les dirigeants de villages avec lesquels dialoguaient les combattants de la NRA ont rapidement été élus au sein des comités, des changements s'opèrent progressivement pour que les cadets et les anciens trouvent leur place au sein de cette nouvelle structure (Banégas R., 1998 : 240).

Les comités de Résistance rompent également avec les anciennes représentations du pouvoir et des critères de légitimité en libérant la parole politique. Cette parole n'est plus monopolisée par les élites et contribue à modifier les relations entre gouvernants et gouvernés à travers la désacralisation du pouvoir afin qu'il s'ancre dans les territoires villageois (*Ibid* : 215). Dans le royaume du Buganda, les RCs rappellent les conceptions locales de l'autorité légitime (Karlstrom M., 1999 :63). Ils sont rapidement assimilés aux anciennes structures institutionnelles ganda[199] ce qui facilite leur acceptabilité au Buganda. Au Nord du pays, des régions au sein desquelles la légitimité politique du NRM est faible, les communautés paysannes perçoivent les comités comme des structures politico-administratives « sudistes » au service d'une idéologie NRM déconnectée de l'enjeu démocratique (Ondogaori A., 1998).

Dès la fin de l'année 1987, la liberté d'action des RCs est rapidement amoindrie. Le NRC adopte une loi[200] qui permet au gouvernement de contrôler les comités en s'octroyant le pouvoir de dissoudre les conseils individuels (N. Kasfir, 1999 : 30). Ces changements

---

[198]Au niveau du RC1, l'ensemble de la population adulte du village élit 9 personnes afin de constituer un comité qui, à son tour, doit élire 9 personnes pour former le comité de l'échelon supérieur, le RC2, et ainsi de suite.

[199]Les structures institutionnelles du royaume ont pris forme en 1919, pendant la colonisation, lorsque les colons britanniques ont généralisé à tout le territoire un système fortement inspiré de l'administration ganda précoloniale. Ce système repose sur un conseil au niveau de la paroisse (muluka), du sous-comté (ggombolola) et du comté (ssaza).

[200]Resistance Councils Statute, n° 9, 1987.

participent à la transformation des perceptions liées aux RCs. À la fin des années 1980, ces organes politico-administratifs ne sont plus seulement perçus comme « la construction d'un front uni du bas vers le haut, et non du haut vers le bas (...) à travers une idéologie dont le but était d'organiser l'oppressé et de désorganiser l'oppresseur »[201] (M. Mamdani : 42). Ils sont également décrits par certains chercheurs ougandais comme les oripeaux d'un régime hégémonique cherchant à imposer aux populations une vision politique monolithique (Omara-Otunnu A., 1991). Il n'en reste pas moins que cette réforme participe à construire la légitimité du pouvoir NRM, et à nourrir l'image d'un gouvernement actif qui entreprend des réformes afin d'apporter un nouvel équilibre social à la société ougandaise.

Conclusion

L'analyse de ces trois flux permet d'appréhender la situation singulière de l'Ouganda en ce milieu des années 1980. Les autorités publiques perçoivent un problème d'insécurité foncière qui à la fois traduit un risque de déstabilisation des équilibres sociaux, déjà mis à mal en raison des années de dictature et de la guerre du « bush », et met en danger la reconstruction économique du pays. Le gouvernement NRM n'est pas désœuvré face à cette insécurité et entreprend dès 1986 d'y répondre par le biais d'une politique mêlant à la fois réformes légales et pratiques néo-patrimoniales. Ces réponses traduisent une volonté de changement, c'est-à-dire un désir de se différencier de la barbarie des régimes déchus, tout en conservant les mêmes asymétries de pouvoir permises par la structure de domination de type étatique. La politique économique souhaitée par le NRM n'est pas de type néolibéral. L'homogénéisation du système foncier par la propriété privée n'est pas une mesure envisagée par le nouveau pouvoir.

L'échec des solutions internes, et plus particulièrement celle d'une économie fondée sur le troc, pousse les autorités ougandaises à accepter un programme d'ajustement structurel. Bien que ce programme n'impose pas aux leaders NRM une réforme des politiques publiques foncières, il propose une aide conditionnée par l'acceptation de certains schèmes interprétatifs. Ces schèmes déconnectent la sécurité foncière des conditions dans lesquelles les droits d'accès à la terre sont négociés. Ils associent la sécurité foncière à une question de tenure. Ils favorisent

[201]Cette traduction est celle de Sandrine Perrot (2003 : 119).

la propriété privée et l'État en tant qu'autorité gestionnaire. Ces schèmes alimentent la fabrication d'une structure de signification de type néolibéral où la ressource foncière est exclusivement perçue comme une ressource économique devant être privatisée pour stimuler la production agricole. Enfin, bien que des groupes rebelles agissent toujours au Nord et à l'Est du pays, le NRM est parvenu à mettre en place un gouvernement stable en intégrant l'opposition, et à se construire une légitimité en faisant la promotion des autogouvernements démocratiques. Cette situation politique « stable » permet de mettre en place de nouvelles réformes. Ainsi, ces trois flux ensemble permettent d'ouvrir la fenêtre d'opportunité politique ougandaise, c'est-à-dire celle d'une réforme de la politique publique foncière.

Section 2 : Le travail définitionnel technique des énoncés de politique publique foncière : le métissage de « l'ordre ancien »

En 1987, le gouvernement prend la « décision » de réformer sa politique publique foncière à l'aide de la Banque mondiale. Ce choix oriente la trajectoire de la question foncière qui n'est plus entendue comme un problème d'insécurité foncière au sens large, mais comme un problème de productivité. La réforme du système foncier se déroule dans l'optique de relancer la production agricole fragilisée par l'insécurité foncière. La réforme tourne autour d'une question : quelle tenure foncière apporte la meilleure sécurité ?

La section 2.1 explore la manière dont la fabrication de l'énoncé de solution foncière se déroule dans un huis-clos où seule une poignée d'acteurs participe. Loin des communautés locales, des fonctionnaires, des membres du gouvernement ougandais et des chercheurs financés par des bailleurs de fonds dépolitisent l'objet foncier en le sortant de son champ social et politique. Deux énoncés prennent forme. L'un porté par les fonctionnaires du ministère des terres favorise une structure de signification et de domination issue du legs colonial et postcolonial où la ressource foncière ne fait pas l'objet d'une privatisation accélérée et où l'État conserve le contrôle de la ressource foncière. Les baux locatifs sont préférés afin de contrôler le développement. L'autre énoncé est soutenu par les chercheurs de deux laboratoires de recherche travaillant en collaboration, l'un américain et l'autre ougandais. Il met en avant le « bricolage cognitif » de la Banque mondiale et se dresse contre le système juridique domanial qui ne permet pas une ouverture du marché foncier. Leur fusion forme un nouvel énoncé qui renforce la structure de domination de type étatique. La section 2.2 revient sur les critiques de

cet énoncé qui oblige le gouvernement NRM à accepter de nouvelles consultations populaires en vue de légitimer cet énoncé. Cette participation d'acteurs extérieurs aux arènes du pouvoir n'est cependant pas envisagée comme une ouverture à de nouveaux éléments mais comme un mécanisme permettant de légitimer par le peuple l'énoncé de solution fabriqué à huis-clos.

2.1 La dépolitisation de la question foncière

En 1987, le gouvernement ougandais embrasse les PAS et entreprend de réformer son système foncier. Cependant, cette aventure n'est pas totalement étrangère aux arènes décisionnelles ougandaises. La section 2.1.1 revient sur les débuts d'un projet de réforme foncière entrepris avec la Banque sous le leadership d'Obote II au début des années 1980. En acceptant l'aide de la Banque mondiale, la fabrication d'une nouvelle politique publique foncière en Ouganda s'établit dans le cadre d'un discours d'efficience économique et de réforme du secteur de l'agriculture. Son processus de fabrication ne compte aucun acteur de la « société civile » et adopte en premier lieu le paradigme orthodoxe. Encouragé par la Banque mondiale, ce paradigme est présent dans les termes de référence d'une étude foncière dont les conclusions favorisent une dépolitisation des enjeux fonciers et l'expansion de la propriété privée à travers tout le pays comme le détaille la section 2.1.2. Cependant, la fabrication de la solution foncière s'établit sous la forme d'une loi intégrant à la fois des éléments d'un contre-énoncé en faveur d'un régime juridique domanial favorable au *leasehold* et des éléments du paradigme orthodoxe épousant davantage les postulats du libéralisme ce qu'étudie la section 2.1.3.

2.1.1 Une solution déjà envisagée au sein des arènes décisionnelles ougandaises

L'aide proposée par la Banque mondiale n'est pas une proposition inconnue des arènes décisionnelles ougandaises. Au début des années 1980, lorsque Milton Obote II était au pouvoir, la mise en œuvre des PAS avait enclenché les prémices d'une réforme foncière. En 1983, un comité avait été mis en place. Il était en charge des réformes concernant le secteur de l'agriculture et coordonnait les différents programmes en matière de politiques agricoles dont les objectifs clefs sont ceux du programme de réhabilitation du secteur de l'agriculture financé

par la Banque mondiale[202]. Dans ce cadre, la Banque avait financé un travail de recherche sur l'état de l'agriculture en Ouganda dont les investigations avaient été rapidement abandonnées en 1984 en raison du désengagement des PAS d'Obote II et du climat d'insécurité grandissant lié à la guerre du « bush ».

Ces premières démarches opérées sous Obote II laissent dire à Abby Sebina-Zziwa, une chercheuse associée au MISR de l'université de Makerere, que la thématique foncière n'est pas une totale inconnue en 1987, « The NRM came in power when the agricultural secretary and the World Bank had already started to look at the land tenure, the implication with agriculture, the implication with the GDP, economic growth… So it came when people at MISR were already looking at the issue »[203].

Face à l'échec partiel des solutions internes mises en place par le gouvernement, l'acceptation des PAS entraîne une réforme des politiques publiques foncières formulées sous le prisme de l'agriculture. Selon la chercheuse Abby Sebina-Zziwa, c'est davantage un certain réalisme face à la précarité des équilibres qui pousse le gouvernement à accepter cette réforme du système foncier : « Key players in the NRM government, they knew they would have to reform the law. Too many people were unhappy with the Land Reform Decree and too many people were displaced. However, changing the law means changing the balance of power and, whatever you decide to do in Uganda, land laws will always make some people happy while others will disagree. Museveni knew that »[204]. En 1987, la question foncière est à nouveau placée dans « la liste des sujets auxquels les acteurs gouvernementaux et les personnes évoluant à proximité du gouvernement accordent une sérieuse attention » (Kingdon J., 1995 : 3), tout en restant, dans les premiers temps, confinée dans les arènes du pouvoir où seuls les décideurs du gouvernement NRM et de la Banque mondiale agissent sur la question.

---

[202] En 1983, les réformes d'ajustements structurels en matière de politiques agricoles favorisent elles aussi un désengagement de l'État en vue d'une libéralisation des prix à la production des cultures d'exportation traditionnelles.

[203]Entretien avec le docteur Abby Sebina-Zziwa, chercheuse à l'institut des sciences sociales de Makerere (Makerere Institute of Social Research, MISR), le 3 septembre 2012 à Kampala.

[204](*Ibid*)

2.1.2 Bricoler des énoncés de politique publique foncière à huis-clos

Le comité mis en place en 1983 sous Obote II est à nouveau opérationnel en 1987. Plus précisément, il conserve les mêmes objectifs à savoir évaluer les contraintes structurelles ralentissant le développement de la production agricole sur le territoire ougandais en se penchant notamment sur la culture du caféier et de coton. En avril 1987, le *Agricultural Policy Committee* (APC) publie les résultats du comité sous la forme d'un rapport[205] exposant les principaux points sur lesquels le gouvernement doit travailler afin d'améliorer sa production agricole. Au sein du rapport la question de la tenure foncière est retenue comme une potentielle cause pour expliquer les faiblesses des rendements agricoles : « How land tenure arrangements affect agricultural practices and particularly the extent to which they may inhibit desirable improvements in the structure of farming » (Agricultural Policy Committee, April 1987 : 73). Nous retrouvons ici l'un des schèmes interprétatifs présents dans le guide des réformes de la Banque mondiale à cette époque. Le rapport encourage une étude approfondie du *Land Reform Decree* (LRD) et des conséquences de ce dernier en matière de développement agricole tout en suggérant une sensibilisation des populations aux programmes de titrisation. Si la propriété privée n'est pas encore officiellement encouragée, il n'en reste pas moins que la question du développement de l'agriculture doit passer par la tenure foncière. Par ailleurs, l'enchevêtrement social des droits d'accès à la terre est ignoré et la relation entre la terre et le pouvoir n'est pas explicitée, des absences qui expriment l'étroitesse du prisme économique par lequel la réforme du foncier est envisagée.

Encouragée par des contingences internes et des influences externes, la mise à l'agenda de la question foncière enclenche un processus définitionnel d'énoncés orienté dès le début des études par le paradigme orthodoxe adopté par la Banque mondiale. Ce paradigme lie la crise agraire des pays d'Afrique Subsaharienne à la mauvaise gestion des ressources foncières sous régimes fonciers « coutumiers »[206]. Afin d'améliorer la production agricole, il est recommandé d'encourager un processus d'individualisation « spontanée » de ces droits. Dès 1987, ce

[205]Rapport anonyme émis par la APC.

[206]Dans les années 1980, ce postulat a fait l'objet d'études notamment en Asie dans les pays ayant débuté une réforme foncière engagée vers la politique du titre. Cependant, sa pertinence pour le continent africain est fortement débattue.

paradigme oriente fortement la construction du problème et la formulation de sa solution[207]. Cette « volonté sous contrainte » de réformer les politiques publiques foncières n'est pas singulière à l'Ouganda. Dans les années 1980, nombreux sont les pays d'Afrique Subsaharienne à se lancer dans l'aventure. Ils sont fortement influencés par le « bricolage cognitif » de la Banque associant la question du développement de l'agriculture à celle de la tenure foncière et de la privatisation (Manji A., 2006 : 54).

En Ouganda, la mise en œuvre des PAS réhabilite les anciennes institutions en charge de la réforme de l'agriculture sous Obote II. Il s'agit prioritairement de l'APC qui demeure l'institution la plus importante en matière de politiques agricoles et dont le président est le secrétaire permanent du ministère du développement économique et du planning. Il dépend du secrétariat pour l'agriculture placé au sein de la Banque centrale ougandaise. Le secrétariat fournit un soutien technique nécessaire pour la mise en place des réformes[208] grâce aux expertises de consultants travaillant notamment pour la FAO et la Banque mondiale (FAO, 1989 : 204-205). Ce choix de ne pas désigner le ministère des terres comme principale institution en charge de la réforme serait celui de la Banque mondiale afin de limiter les influences politiques[209].

En 1987, l'APC approuve les recommandations du premier rapport concernant le système foncier et commissionne l'Institut des Sciences Sociales à l'université de Makerere (MISR) en collaboration avec le *Land Tenure Center* (LTC) de l'université du Wisconsin pour entreprendre deux études dont l'une porte sur le développement de l'agriculture et l'autre sur le système foncier. Le LTC de l'Université du Wisconsin est un laboratoire américain spécialisé sur les politiques foncières. Créé en 1962, il est financé par l'agence américaine pour le développement international (USAID) et produit un nombre conséquent d'études sur le secteur de l'agriculture et les systèmes fonciers en Afrique, en Amérique Latine, en Asie, au Moyen-

---

[207] Sur le sujet de la pertinence de ce *bricolage cognitif*, une littérature riche critique vivement les associations faites entre sécurisation foncière, propriété privée et investissement. Pour un résumé de ces critiques voir notamment Colin J-P, Le Meur P-Y et Léonard E. (2009).

[208] À la fin des années 80 l'Ouganda souffre d'une inefficacité administrative et la faible gestion de son secteur public est un frein à la planification et à la hiérarchisation des priorités.

[209] Entretien téléphonique avec Mark Marquardt, un ancien membre du *Land Tenure Center* (LTC) et du comité technique en 1996, le 6 décembre 2015.

Orient, etc. Dans les années 1980, ces recherches participent au processus de nombreuses réformes foncières sur le continent africain.

Ces études sont financées conjointement par USAID[210] et la Banque mondiale dont les financements sont directement gérés par la Banque centrale ougandaise à travers le secrétariat pour l'agriculture. Globalement, ces financements permettaient ont permis la conduite des études et la reconstruction du MISR dont les locaux étaient en mauvais état. Ces études sont orientées par des termes de référence embrassant le « bricolage cognitif » de la Banque mondiale décrit précédemment[211]. Les termes rappellent que des « Higher levels of tenure security will lead to higher levels of investment in land » (Land Tenure and Agricultural Development in Uganda, June 1989: 15). Les recherches doivent fournir des informations précises sur les impacts du LRD en matière de sécurité foncière et de rendements agricoles. L'efficacité économique du système de baux locatifs mis en place par le LRD est évaluée. Il s'agit de connaître ses impacts sur les droits d'accès à la terre, l'accès aux crédits et le développement du marché foncier, de fournir un état des lieux du système d'enregistrement des titres de propriété, par exemple. Une attention particulière est également portée aux statuts des détenteurs-occupants sur les terres mailo et sur les conséquences de sa mise en œuvre en matière de sécurité foncière. Plus largement, il s'agit de savoir si ce système foncier doit être remplacé ou conservé dans cette quête de la « most appropriate land tenure to facilitate agricultural and rural development in Uganda » (*Ibid* : 14).

L'équipe en charge de l'étude est composée de membres du MISR et du LTC. Elle est dirigée par Kisamba-Mugerwa Wilberforce, un ougandais intégré au MISR et spécialisé en développement agricole et politique économique. L'étude se déroule principalement au sein de la région centrale, dans les districts du Luwero et de Masaka et ce bien qu'une série d'entretiens aient été conduits en parallèle dans les districts de Mbale, Tororo et Iganda à l'Est, Mbarara et Bushenyi à l'Ouest, et enfin dans la capitale Kampala. Selon John Bruce, le choix des districts s'explique notamment par l'un des objectifs clefs de l'étude : analyser le système

[210]Dans les années 1980 et 1990, USAID en tant que donneur bilatéral porte une attention particulière au bricolage cognitif adopté par la Banque Mondiale et adopte le langage de la propriété privée associée au développement économique.

[211]Nous ne sommes pas parvenus à déterminer les personnes qui ont écrit ces termes de référence.

d'enregistrement des titres[212]. Une écrasante majorité des titres fonciers se situant en région centrale, l'étude a privilégié cette zone.

Les 18 et 19 mai 1989, l'APC organise un séminaire afin de discuter des résultats de l'étude. Les recommandations du rapport et les débats qu'il suscite lors du séminaire forment deux étapes majeures du processus de fabrication des énoncés. Le nombre des participants au séminaire, une trentaine, et leur rattachement institutionnel, attestent de la fermeture du processus de formulation. Une forte majorité des membres provient de l'université de Makerere (MISR), de l'APC, du secrétariat pour l'agriculture, de la Banque centrale ougandaise, du LTC, de USAID et du gouvernement ougandais. Aucun des nouveaux conseils de résistance (RCs) dont les nouvelles compétences touchent le domaine du foncier, aucune des associations, aucune des ONGs locales, aucun des propriétaires terriens, des exploitants, ou encore des membres d'institutions traditionnelles[213] n'assistent à ce séminaire.

Ce séminaire doit répondre à la question posée par le Premier ministre Samson Kisekka lors de son discours d'inauguration du séminaire : « How to put our land to optimum production » (Agricultural Policy Committee, May 18-19 1989 : 2), une question dont la réponse comporte déjà le choix d'une bonne tenure foncière, « Our preferred land tenure » (*Ibid*). Tous les résultats de l'étude sont discutés par les participants dont les positionnements face aux recommandations forment deux énoncés distincts.

Le premier est notamment soutenu par deux fonctionnaires du ministère des terres. Ils revendiquent le maintient du décret de 1975 en l'ajustant, afin de rétablir la sécurité foncière des ayants-droit « coutumiers ». Les défenseurs de cet énoncé pensent que le problème foncier réside dans la non mise en oeuvre du LRD. John Okello Okello, un fonctionnaire du ministère des terres impliqué dans la fabrication de cette nouvelle politique publique décrit sa position et celle du MISR/LTC en ces termes: « Jonathan[214] and I were in favor of the Land Reform Decree. Because it has never been implemented, it was impossible to judge the effectiveness of a system regulated by leasehold instead of freehold. Land is a gift from God. The government

---

[212] Entretien téléphonique avec John Bruce, ancien directeur du *Land Tenure Center* (LTC) de l'Université du Wisconsin, le 10 novembre 2015.

[213] En 1989, quatre ans après la prise de pouvoir de Y. K. Museveni, la « société civile » ougandaise est en pleine reconstruction. C'est un point qui est développé dans le chapitre 5.

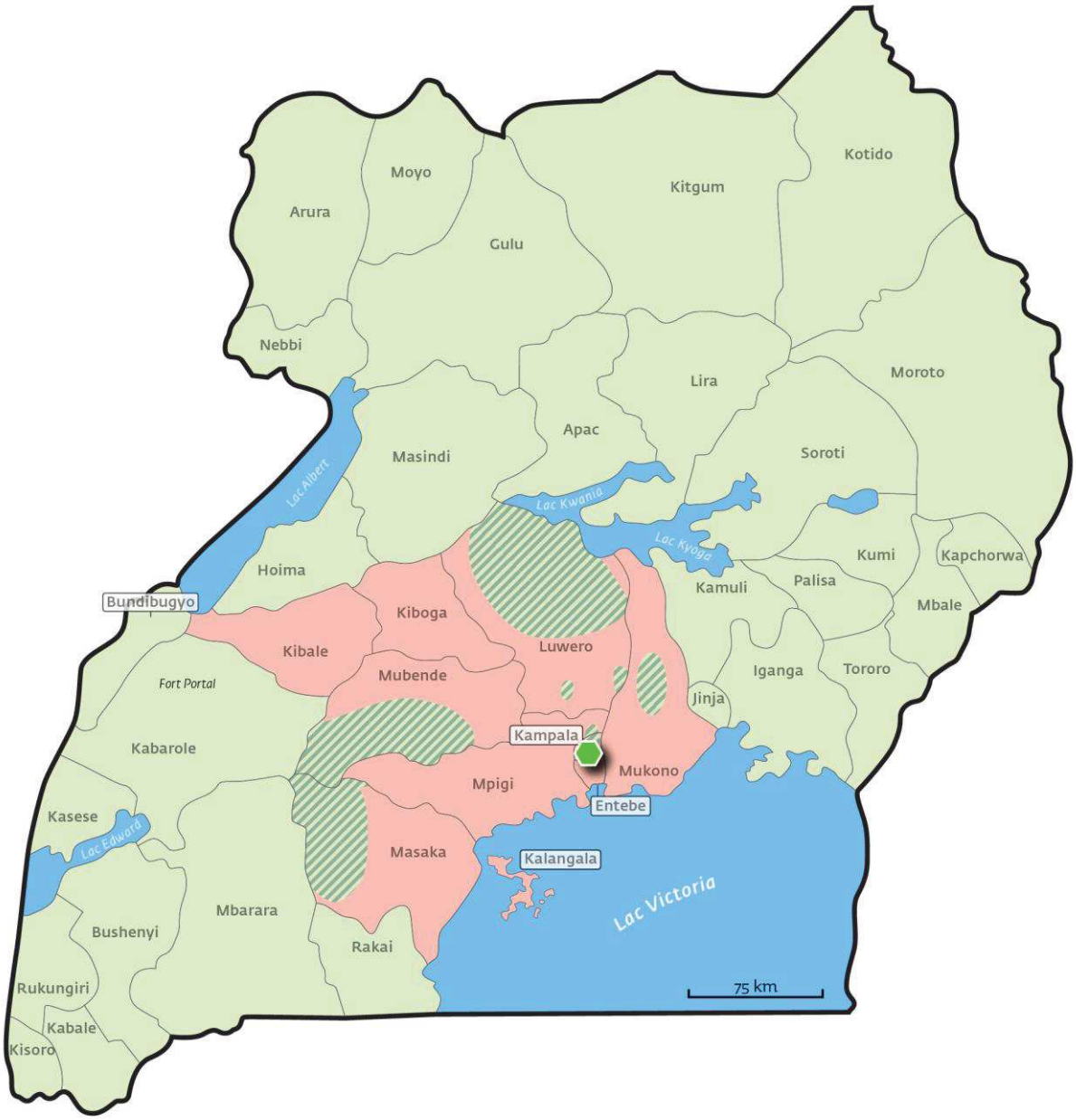
[214] Jonathan Tibisasa est également un fonctionnaire du ministère des terres dans les années 1980.

has the responsibility to regulate its use and to maintain its prosperity. We were supported by members of the Ministry of Land and Survey but not by Kisamba-Mugerwa. His team was sharing the views of the Land Tenure Center. Private property and the withdrawal of the state as the ultimate owner… it was their position... A state that does not control the first economical asset of the country! »[215]. Dans ce cadre, l'allocation et la gestion des ressources foncières est une tâche qui ne peut pas être déléguée à des individus (Agricultural Policy Committee, 18-19 mai 1989 : 30), et le système mailo-bibanja n'est pas restauré. Ces énoncés sous-tendent une structure de légitimation et de signification similaires à celles forgées par les régimes déchus.

Le LRD d'Idi Amin Dada permettait au gouvernement NRM de maintenir un contrôle fort sur les ressources foncières. Il est la traduction d'une structure de légitimation fondée sur un régime juridique de domanialité globale où toutes les terres sont déclarées publiques et ne peuvent être allouées que sous la forme d'un *leasehold* par la Commission foncière à Kampala. Elle renforce une structure de domination de type étatique et traduit des asymétries de pouvoir que le gouvernement NRM a utilisé à son avantage lors de la fabrication de ses réseaux fonciers clientélistes. Cette carte est une illustration du décret foncier de 1975 :

[215] Entretien téléphonique avec Okello Okello J. Livingston. Il est un ancien fonctionnaire pour le ministère des terres dans les années 1980. Il a été président du comité technique foncier en 1995 et président de *l'Acholi Parliamentary Group* (APG) pendant le 8ème parlement (2006-2011). Le 18 mars 2016.

Carte n°5 Illustration du" Land Reform Decree" de 1975



Terres déclarées publiques mais gouvernées par des régimes fonciers "coutumiers" et ne pouvant faire l'objet d'une concession qu'en baux locatifs

Anciennes terres mailo privées transformées théoriquement en baux locatifs

Terres administrées par le royaume du Buganda en 1963

Commission foncière (Kampala)

Rakai District Ougandais

Source: The Land Reform Decree, 1975
Cartographie : S.Delotter

Le deuxième énoncé de problème est porté par l'équipe du MISR/LTC. Il porte un discrédit sur le LRD, et par extension sur le régime domanial qu'il sous-tend. Selon les résultats de ces études, les impasses dans lesquelles se trouve l'agriculture ougandaise seraient dues au LRD, un étiquetage du problème que le chef de projet défend grâce à une argumentation dense où le *leasehold* est critiqué, rendu coupable. Cette dernière ne permettrait pas aux détenteurs-occupants des terres mailo de jouir pleinement de leur droit et limiterait donc le développement du marché foncier, quand le renouvellement des baux engendrerait des coûts administratifs trop importants. Le régime juridique de la domanialité globale serait un pouvoir dangereux favorisant les expulsions sans dédommagement (Agricultural Policy Committee, May 18-19 1989 : 12-13). Les victimes du LRD sont ici toutes les personnes qui ont subi des expulsions illégales, secondées des détenteurs-occupants des terres mailo dont les droits sont fragilisés. Si le chef de projet, Kisamba-Mugerwa Wilberforce, admet une véritable difficulté à retracer un historique des expulsions, il souligne le climat d'insécurité dont le LRD serait à l'origine (*Ibid*). Enfin, le LRD ne permet pas le développement d'un marché foncier puisque toutes les terres sont publiques, détenues par l'État. Or, dans le cadre d'un discours libéral, « l'économie de marché suppose la valorisation de tous les capitaux disponibles pour profiter des rentes différentielles » (Le Bris E. et Le Roy E., 1986 : 8). Selon ce discours libéral, libérer les terres du contrôle de l'État permettrait donc la réalisation de leur valeur d'échange et une rationalisation de l'exploitation.

Cette construction d'un énoncé de problème, incarné par le LRD, permet de légitimer une solution : l'expansion du *freehold* pensé en dehors de tout système hiérarchique, un *freehold* désormais associé à la propriété privée dans son sens latin[216]. Le bricolage de cette solution apparaît très clairement au sein de l'étude, un bricolage qui n'est pas parvenu à réaliser entièrement son travail de rationalisation. Selon Edelman M. : « quiconque souhaite prendre l'avantage sur ses adversaires se doit de construire des croyances qui rationalisent ou contestent les inégalités existantes » (1991 : 195). Dans l'étude portant sur les tenures foncières en Ouganda, l'incohérence est rationnalisée. Initialement, selon les termes de référence énoncés précédemment, cette étude doit discuter le postulat existant entre sécurité foncière et investissement. Le LRD n'ayant que très partiellement été mis en place, l'étude se focalise principalement sur les personnes possédant un *leasehold*, les propriétaires mailo, les détenteurs-

[216]Se reporter au glossaire pour bien comprendre la différence entre propriété privée en droit latin et *freehold* en *common law*.

occupants et les ayants-droit « coutumiers ». Dans les deux districts retenus, les individus se sentant le moins en sécurité investissent davantage sur leur terre (Land Tenure and Agriculture Development in Uganda, 1989 : 10) et ils investissent aussi bien sur des terres mailo que sur des terres « coutumières ». Ces résultats contredisent les hypothèses de départ formulées par l'étude. Ce sont les propriétaires mailo possédant un titre de propriété qui se sentent davantage en insécurité foncière dans les deux districts et non les ayants-droit « coutumiers » ou les détenteurs-occupants (*Ibid* : 34), une insécurité « politique » non liée à la tenure foncière[217]. Le titre de propriété privée n'assure donc pas une meilleure sécurité pour investir.

Malgré l'écroulement des postulats associant la « bonne tenure » au développement agricole, le chef de projet recommande l'adoption du *freehold* en tant que « good tenure » conférant un meilleur sentiment de sécurité (Agricultural Policy Committee, 18-19 mai 1989 : 12). Les conclusions de l'étude recommandent le passage progressif à la propriété privée pour, à terme, homogénéiser le système foncier. Il est également recommandé de transformer les droits fonciers des détenteurs-occupants en *freehold* tout en dédommageant les propriétaires pour la perte de leurs intérêts sur cette terre. Enfin, la terre ne doit pas être la propriété de l'État afin d'éviter les abus perpétrés par les régimes précédents (*Ibid* : 14-16). Cette confiance en l'usage privé de la terre (*freehold*) pourrait, selon John Bruce, également s'expliquer par les résultats d'autres études effectuées par l'équipe du LTC et du MISR[218]. En effet, Kisamba-Mugerwa est également l'un des co-auteurs d'une analyse effectuée dans l'Ouest du pays, portant sur l'évaluation des programmes de titrisation opérés par le gouvernement colonial dans les années 50 et dont les résultats publiés en 1989 confirment les associations faites entre *freehold*, sécurité foncière et investissement (Kisamba-Mugerwa W., Muwanga-Zake E. S. K. and Khiddu-Makubuya E., 1989). Selon John Bruce, le président du LTC à l'époque, la question centrale portait d'avantage sur la manière d'encourager l'expansion du *freehold* : « There were

---

[217]Cette insécurité est notamment politique puisqu'à la fin des années 80, les propriétaires mailo ne connaissent toujours pas les intentions du gouvernement NRM en matière de réforme foncière puisque le sujet n'est pas discuté publiquement. L'image d'un président communiste combattant l'appropriation individuelle subsiste. Deuxièmement, cette insécurité est à saisir dans ce qu'un titre de propriété peut représenter. Suite à 20 ans de dictature il ne représente plus rien sans système d'archivage, sans une administration opérante. Enfin, ce titre mailo porte en lui son origine quasi-seigneuriale. L'insécurité ressentie tient au fait que les régulations entre propriétaires mailo et détenteurs-occupants ne sont plus encadrées.

[218] Entretien téléphonique avec John Bruce, ancien directeur du *Land Tenure Center* (LTC) de l'Université du Wisconsin, le 10 novembre 2015.

probably agreements among LTC and MISR researchers that things had to move toward private ownership in the long run, the problem was to figure out how to get there »[219].

En 1989, deux problèmes et deux solutions participent à la fabrication d'une nouvelle politique publique foncière. Le tableau n°2 présente les acteurs dont nous connaissons les positions[220] :

Tableau 2:Positions des acteurs face à la question foncière en 1989

Acteurs	Ancrage institutionnel	Positionnement
Jonathan Tibisasa	Ministère de la terre	Domanialité globale Leasehold
Okello Okello J. Livingston	Ministère de la terre	Domanialité globale Leasehold
Kisamba-Mugerwa Wilberforce	MISR	Pas de domanialité globale Freehold
Richard Barrows	LTC	Pas de domanialité globale Freehold

Le bricolage de l'énoncé de problème et de solution retenu devient apparent, une solution embrassée par les chercheurs du MISR et du LTC qui condamne le régime juridique domanial global et favorise la propriété privée. Le séminaire s'achève sur une approbation de l'énoncé tourné vers l'abolition du LRD et l'expansion du *freehold*[221].

Lors du séminaire, le gouvernement confirme également son refus d'ouvrir le processus de fabrication des politiques publiques foncières à travers une conférence nationale en raison du nombre suffisant, selon lui, des contributions apportées lors des débats au travail de consultation

[219] *Ibid.*

[220] Ce tableau ne doit servir qu'à repérer certains acteurs du processus de fabrication qui en 1989 adoptent tel ou tel positionnement.

[221] Nous ne sommes pas en possession de ces discussions qui pourtant auraient été utiles afin d'examiner les pratiques discursives utilisées par les deux coalitions.

interne mené par le gouvernement NRM (Agricultural Policy Committee, 18-19 mai 1989 : 41)[222]. Un comité technique est mis en place afin de rédiger une nouvelle législation foncière en fonction des critiques et recommandations discutées pendant le séminaire.

En mai 1989, la fabrication du problème foncier et de sa solution à la réforme des politiques publiques foncières est en premier lieu un travail technique se déroulant à huis-clos. Seuls des membres du gouvernement et de la Banque centrale, des bailleurs de fonds et du LTC/MISR y participent, loin des communautés locales. Cet éloignement choisi permet aux acteurs étatiques et internationaux d'établir un processus de fabrication technique où les prétentions politiques en termes de gestion du foncier ne peuvent revenir qu'aux institutions étatiques. Puisque le processus se déroule à huis-clos, aucun autre acteur ne peut exprimer un énoncé différent. Dans cette configuration, les pouvoirs fonciers locaux sont ignorés tout comme leur pouvoir de gestion sur les terres. Concrètement, les réalités plurielles induites par le pluralisme juridique sont profondément ignorées au profit d'une lecture « top-down » et technicienne en place depuis les débuts de la colonisation. Si le nouvel énoncé n'est pas favorable à une détention de l'ensemble des ressources foncières par l'État au nom du développement du marché foncier, la gestion des terres ainsi que son contrôle demeurent des affaires d'État.

La construction du problème concernant le LRD comme justification à la mise en place d'une solution découle du « bricolage cognitif » véhiculé par la Banque mondiale et adopté par l'étude de 1989. Cet énoncé est orienté par un discours d'efficience économique où le régime juridique de la domanialité globale n'a pas sa place. L'un des schèmes interprétatifs dominants est celui associant exclusivement l'objet foncier à un bien économique devant être contrôlé par les institutions étatiques au travers du titre de propriété. Les questions de citoyenneté ou de rapports de pouvoir liées aux droits d'accès à la terre sont absentes. La sécurisation est exclusivement associée à la possession d'un titre de propriété, niant la mise en place par les exploitants/propriétaires de stratégies sécurisant l'accès aux ressources par l'insertion sociale, le statut social, les rapports clientélistes, etc. Les systèmes d'autorités multiples que sous-tendent les régimes fonciers ne sont pas évoqués.

[222]Cette proposition émane du professeur Apolo Nsibambi, un enseignant de l'université de Makerere et un proche du royaume du Buganda.

Le foncier est sorti de son champ social et politique pour n'être étudié que dans le champ de l'économie. Il n'est pas question des rapports entre les humains au sujet de la terre, la logique sociale s'évapore alors qu'elle régit l'accès aux ressources foncières, un accès directement déterminé par les identités et par les positions des acteurs dans les réseaux de relations (Berry S., 1989,1993). Cette dépolitisation des enjeux relatifs au foncier que l'on retrouve à cette époque dans tous les grands projets de développement, fait l'impasse sur l'histoire politique et sociale des systèmes fonciers. Dans les années 90, cette dépolitisation du développement place la technicité comme nécessaire et adaptable à toutes les situations (Ferguson J., 1990).

2.1.3 Etablir un compromis : le métissage de « l'ordre ancien »

En 1989, un comité est mis en place afin de procéder à l'écriture de la nouvelle loi. Elle aurait été écrite à la suite d'un nouveau rapport rédigé par le comité technique constitué à la suite du séminaire de 1989[223] et intitulé *The Report of the Technical Committee on the Recommendations Relating to Land Tenure Reform Policy*[224]. Le processus d'écriture de cette nouvelle loi foncière est une étape « discrète » dans la formulation des politiques publiques foncières et il n'a pas été possible de rassembler les pratiques discursives qui la composent. Cependant, l'étude même de ce texte de loi renferme une production de sens essentielle à la compréhension des rapports de pouvoir qui s'y cachent puisque « réformer ne revient pas, comme on le pose souvent, à adapter le droit à une évolution des faits ou des mœurs, mais à l'adapter à un projet politique » (Didier R., Caillosse J. et De Béchillon D., 2000 : 20).

La production du comité prend la forme d'une loi. Il ne s'agit pas d'établir un livre blanc foncier, c'est-à-dire un document officiel exprimant les orientations et les objectifs privilégiés du gouvernement, mais bien d'agir directement sur la législation. Ce choix doit être replacé dans son contexte. Au début des années 1990, la vague de réformes foncières qui déferle sur le continent africain prend la forme d'exercices juridiques en vue d'imposer le « rule of law ». La

[223] Ce rapport serait un résumé de l'étude et du séminaire de 1989. Cette information apparaît dans une étude sur le système foncier ougandais réalisée conjointement par le MISR de Makerere et le LTC. Elle m'a également été confirmée par Elizabeth Troutt, une chercheuse du LTC impliquée dans l'étude. Voir Troutt E., Maquardtt M., Kisamba-Mugerwa W. and Richards Barrows (May 1993: 1).

[224]Ce document est resté introuvable.

valeur de la loi contraignante est au cœur même de ce modèle politique et économique. La seule mise en place d'un livre blanc ne permet pas au gouvernement sous régime d'aide de commencer « concrètement » une réforme qui contraigne le régime politique actuel et les régimes futurs (Bruce J., 2006). Or, la mise en place d'une loi contraignante permet d'évaluer les succès ou les échecs des réformes. Plus largement, la mise en place d'une économie libérale dont la réforme de l'agriculture et celle du foncier font partie, doit s'établir, selon les IFIs, sous une forme légale similaire à celle que connaissent les pays occidentaux (Mc Auslan P., 2003). Puisque des dirigeants africains avaient, par le droit, fragilisé la sécurité foncière de nombreux paysans aux indépendances, il fallait rétablir un ordre légal pour que le système foncier soit protégé par des textes de lois en vue d'une création d'un marché des terres et de l'individualisation des droits fonciers : « The argument is that a detailed and necessarily somewhat complex land law is an inevitable part of moving towards a more market-oriented private rights based land law » (Mc Auslan P., 1998 : 256).

Par ailleurs, à la fin des années 80 la méthode du livre blanc n'est pas utilisée de manière systématique dans tous les pays d'Afrique Subsaharienne. L'actuel analyste du bureau d'étude gouvernemental sur les politiques publiques foncières en Ouganda le confirme: « It was said that an official document giving the government views on land policies will be written down but it was not a priority. First because, since independance, only laws matter. The law before the policy. And second of all because the government had to find solutions regarding landless people, bibanja holders being evicted by landlords, etc. »[225]. Enfin, le cadre contraignant de la loi formelle étatique, qu'elle soit mise en œuvre ou qu'elle demeure uniquement sur papier, conduit à un bouleversement des rapports de force, nécessaire à l'ancrage puis à la stabilisation du pouvoir NRM.

La loi doit être entendue comme la consécration de la domination exercée par les détenteurs du pouvoir (Darbon D., 1997). L'intérêt ne se retrouve donc pas seulement dans sa mise en œuvre mais aussi dans la production de sens qu'elle véhicule. Si la démarche technicienne du processus engagé avec la Banque mondiale dépolitise la question foncière, le cadre légal en préparation n'en restera pas moins représentatif des choix politiques du gouvernement. Le fondement politique sur lequel repose le système de gestion du foncier en

[225]Entretien avec Harrisson Henry Irumba, analyste pour le bureau d'étude gouvernemental sur les politiques publiques foncières, le 3 janvier 2013 à Kampala.

Ouganda détermine : « les autorités compétentes pour dire, gérer, arbitrer l'appropriation et l'allocation des terres (…) et pour imposer (par l'adhésion volontaire, par la crainte ou la coercition) le respect des règles de base du système » (Mathieu P., 1996 : 27). Cette imposition détermine la source d'autorité et de contrôle à l'égard des régimes fonciers et, a fortiori, des pouvoirs locaux ; elle détermine donc une structure de légitimation, de signification, de domination, et les asymétries de pouvoir qui en découlent.

La composition du comité technique en charge de rédiger la première mouture de la nouvelle législation reste incertaine. Le rapport du séminaire de 1989 évoque un comité formé de six personnes comprenant Charles Twinomukunzi, un consultant travaillant pour la compagnie Incafex[226] dont le directeur serait l'un des secrétaires permanent au gouvernement (Nasabagasani X., 1997 : 20), John Bruce alors directeur du LTC, les deux représentants du ministère des terres ougandais présents au séminaire de 1989, le docteur Khiddu-Makubuya, un chercheur du MISR de Makerere, et enfin K. S. B Mubbala dont nous ignorons le poste en 1990[227].

Ce comité relativement connecté au gouvernement NRM n'aurait jamais vu le jour. Selon John Bruce et John Okello-Okello Livingstone, le travail de rédaction de la première mouture de loi serait celui de Charles Twinomukunzi en raison notamment de ses compétences de juriste et d'expert. Bien qu'il soit consultant indépendant, il travaille pour un bureau d'expertise directement connecté au gouvernement puisque son directeur est un de ses secrétaires permanents. La solution est étiquetée, il s'agit de la *Tenure and Control of Land Bill*[228]. Elle peut être appréhendée comme un compromis du gouvernement ougandais entre l'énoncé « propriétariste » accepté lors du séminaire de 1989 et celui des fonctionnaires du ministère des terres.

Les objectifs de la loi énoncés en préambule du texte se calquent sur l'idée de la « bonne tenure » amenant au développement de l'agriculture à travers le développement d'un marché foncier. Il est précisé qu'une « bonne tenure » foncière doit protéger les ayants-droit,

---

[226]Il était également juriste.

[227]En 2000 il est le directeur du département terre et environnement au sein du ministère. En 2011 il devient secrétaire de la commission foncière ougandaise (Uganda Land Commission, ULC), en charge de gérer les terres du gouvernement. Il n'a pas été possible de le rencontrer.

[228] Annexe 4.

particulièrement ceux pour qui l'exploitation de la terre constitue la principale source de revenus, et être homogène sur tout le territoire national. Cependant, la loi adopte des éléments des deux énoncés. En premier lieu, l'État conserve un régime juridique domanial fort et le statut des ressources foncières demeure public. Le texte de loi est précis et stipule au travers de la clause 1 que « All land in Uganda should be public land » puisque: « The State as a Sovereign entity is vested with the ownership before grants of land can be made»[229]. En tant qu'institution gouvernementale, la Commission foncière ougandaise (*Uganda Land Commission*, ULA) est la source d'autorité première sur les terres dont le directeur est nommé par le Président. Enfin, seuls des *leaseholds* peuvent être concédés en milieu urbain. Cette clause permet au gouvernement ougandais de maintenir un contrôle sur l'utilisation et la « propriété » des terres à travers l'habilité à renouveler ou non les baux et à imposer des conditions de développement.

Il s'agit d'un mélange entre une structure de signification fondée sur les caractéristiques théoriques de « l'État providence », et une structure de signification de type néolibéral. En effet, l'énoncé « propriétariste » se déploie à travers l'allocation de titres de propriété privée en milieu rural afin de développer le marché foncier et d'intensifier l'investissement. La protection des ayants-droit « coutumiers » est à nouveau assurée si leurs terres ne se situent pas en milieu urbain et si aucune réclamation justifiée par un titre de propriété ne vient contester ces droits. Cependant, l'acquisition foncière gouvernementale en cas d'utilité publique sous couvert de dédommagements peut également priver un ayants-droit « coutumier » de ses droits fonciers[230]. Par ailleurs, tous les *leaseholds* qui ont été alloués en milieux ruraux sont automatiquement transformés en *freehold* s'ils ne concernent pas une terre mailo.

Concernant le régime foncier mailo-bibanja, toutes les terres mailo ne possédant pas de détenteurs-occupants sont réallouées en *freehold* aux propriétaires mailo. Celles abritant différents intérêts sont placées sous la gestion de l'ULC qui est en charge de procéder à une nouvelle distribution des droits fonciers entre les propriétaires mailo, les détenteurs-occupants et toute autre personne tierce. Les compensations dédommageant une perte d'intérêt sont négociées entre les protagonistes. La décentralisation de l'administration foncière s'opère au niveau des sous-comtés (RC3) à travers des comités d'adjudication foncière (*Land Adjudication*

[229]Clause 1, Tenure and Control of Land Bill, 1990.

[230]Ce dernier peut également perdre ces droits s'il consent librement à les abandonner sous réserve d'une compensation.

Committees) dont l'objectif premier est d'opérer un état des lieux des droits fonciers dans le but de poursuivre une politique de titrisation[231]. Enfin, des tribunaux d'adjudication foncière sont en charge de résoudre les conflits fonciers. Ils n'intègrent pas les modes de résolution locale des conflits. McAuslan (2003) compare cette loi au *Public Land Act* de 1969 voté sous Obote I si l'on ne tient pas compte des changements proposés concernant la tenure foncière mailo-bibanja.

Ce compromis entre les deux énoncés peut être appréhendé comme le métissage d'un « ordre ancien » au sein duquel les deux énoncés coexistent. « Ancien » car l'État demeure la source d'autorité première dans la gestion, l'appropriation et l'allocation des terres. La structure de légitimation est toujours celle d'un régime juridique domanial traduisant l'influence du modèle de « l'État providence » construit sur un type de domination étatique. Ce désir se retrouve dans l'utilisation même du terme « contrôle » pour qualifier la loi : *The Tenure and Control of Land Bill*. Cet « ordre ancien » qualifie les politiques foncières coloniales et post coloniales dont la centralisation des ressources foncières permet la consolidation des réseaux socio-politiques d'accès à la terre autour de l'État (Berry S., 1993). Que ce soit en période coloniale ou suite aux indépendances, le régime juridique de la domanialité est une constante dans les législations foncières. Ce régime est en décalage par rapport aux pratiques foncières locales, il ne rend pas compte de la diversité et des logiques des modes locaux d'appropriation, et il n'assure une protection des régimes fonciers « coutumiers » que si ces derniers ne « s'opposent » pas à un titre de propriété. Les régimes fonciers « coutumiers » sont protégés a minima afin qu'une paix sociale soit conservée mais ils ne sont pas la pierre angulaire du système foncier. Eddie Nsambya Gaiya, un géomètre et économiste agricole ayant travaillé avec le gouvernement ougandais dans les années 1990, souligne qu'à cette époque le NRM ne voulait pas entendre parler des régimes fonciers « coutumiers »[232].

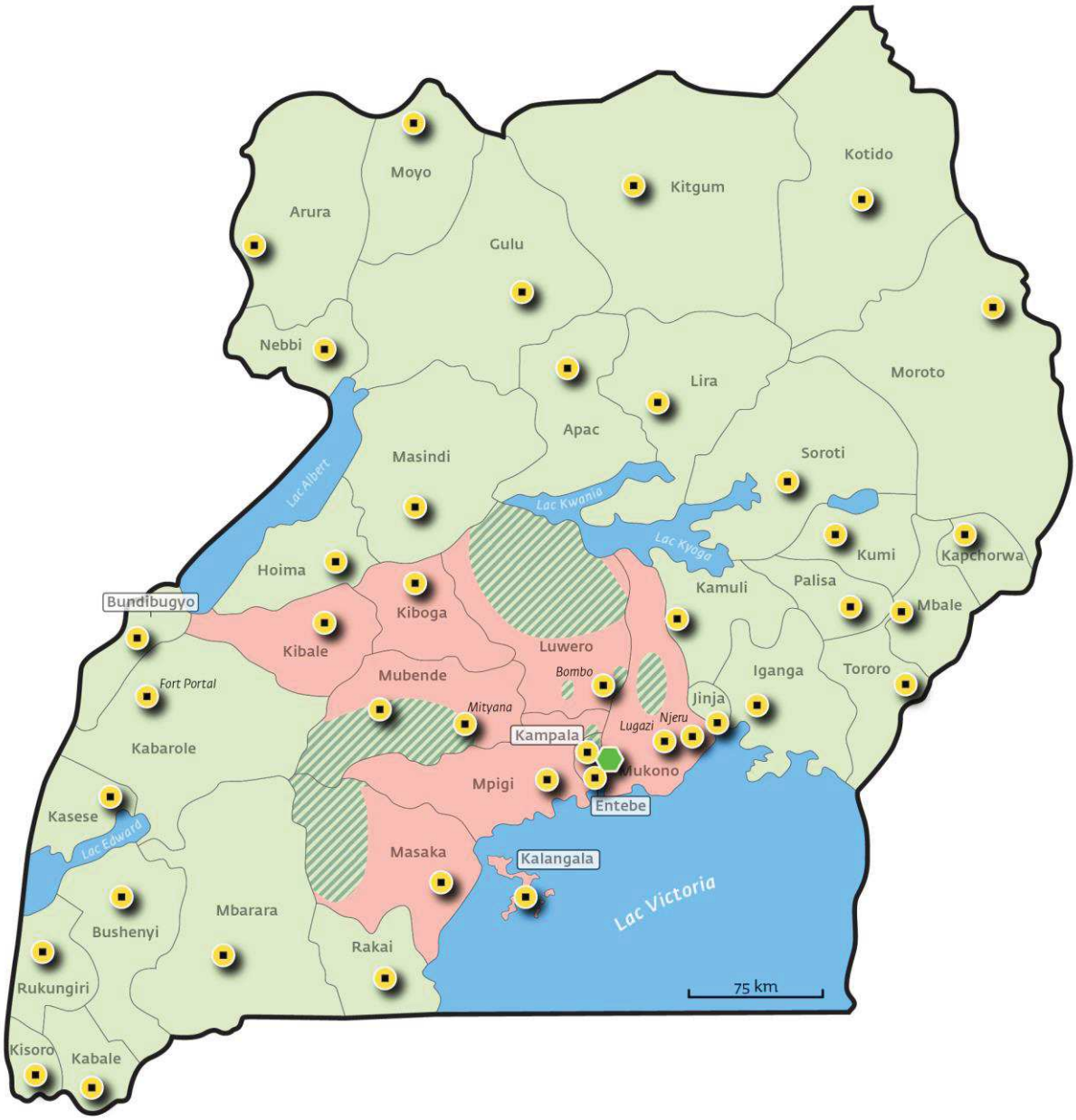
---

[231]Seuls certains sous-comtés (RC3) seraient déclarés « prêts » à l'individualisation des droits fonciers grâce à la délivrance d'un titre de propriété.

[232]Entretien réalisé avec Eddie Nsambya Gayiiya, un expert foncier ayant travaillé pour le gouvernement NRM, le 24 septembre 2012 à Kampala.

L’aspect métissé réside dans cette volonté d’expansion du *freehold*, que ce soit dans les milieux ruraux ou au sein même du royaume du Buganda. Cette carte illustre ce premier projet de loi où le contrôle de l’État reste fort :

Carte n°6 Illustration du "Tenure and Control of Land Bill" de 1990



- Terres déclarées publiques mais gouvernées par des régimes fonciers "coutumiers" et pouvant faire l'objet d'une concession en pleine propriété par la Commission foncière
- Terres sous régime de propriété privée (anciennes terres mailo)
- Terres administrées par le royaume du Buganda en 1963
- Terres publiques ne pouvant être allouées qu'en baux locatifs par la Commission foncière
- **Rakai** District Ougandais
- Centre urbain
- Commission foncière (Kampala)

Source: The Tenure and Control of Land Bill, 1990
Cartographie : S.Delotter

Cet « ordre ancien » est également empreint de la culture juridique britannique où le *freehold* est le plus grand intérêt qu'il est possible de détenir sur une chose dans un système de droit arrivé à maturité. Cette notion d'intérêt permettait à différents protagonistes de posséder des droits sur une même parcelle de terre mais laissait la Couronne britannique détentrice du plus grand intérêt foncier (Denman D. R., 1959 : 79). Le roi déléguait alors des droits selon le principe féodal « nul terre sans seigneur ». Dans ce cadre, la logique « propriétariste » ne peut être complète comme elle l'est en droit romain et les transferts de droits ne sont jamais ou rarement complets ou définitifs (Noyes C. R., 2008 : 100). Les droits d'accès à la terre découlent alors d'une allégeance politique, d'un système pyramidal à plusieurs niveaux où la Couronne conserve toujours un intérêt résiduel sur la terre[233].

Nous retrouvons cet « ordre ancien » dans le projet de loi foncière de 1990 puisqu'il combine un régime juridique domanial fort et permet l'expansion du *freehold*, un usage privé de la terre. L'État, en tant qu'entité souveraine, est investi de la propriété des terres, et sa concession en *leasehold* ou en *freehold* ne supprime aucunement l'intérêt foncier résiduel qu'il conserve symboliquement. Le *freehold* que favorise le paradigme orthodoxe est un intérêt privé partiellement « libéré » de l'emprise de l'État, ce qui n'est pas le cas de ce *freehold* proposé dans la mouture de loi de 1990[234].

Enfin, « l'ordre ancien » est familier des politiques de titrisation mises en place lors des dernières années du protectorat. En Ouganda, au-delà de la création même du système foncier mailo-bibanja, des projets pilotes de titrisation ont été menés dans l'Ouest du pays. Dans les années 1950, le rapport de la commission royale d'Afrique de l'Est (*East African Royal Commission*) préconise l'individualisation des droits fonciers « coutumiers » comme clef de voûte du développement. Si cette politique a été fortement combattue dans de nombreuses régions (Mugambwa J., 2007, p. 42), elle a toutefois trouvé un ancrage empirique dans trois

[233]Notre étude ne porte pas sur les systèmes juridiques qu'ils soient issus du droit latin ou de la Common Law. Pour une véritable étude du droit foncier anglais se reporter à Papandréou-Déterville M.F. (2004).

[234]Il est difficile pour un lecteur de culture latine de comprendre cette association car dans les sociétés latines, depuis la Révolution française, nous avons tourné la page de l'Ancien Régime en imposant la citoyenneté, et un régime juridique unique de propriété (celle du code civil de 1804). Les Anglais n'ont pas suivi la même voie et leurs révolutions sont largement pilotées par les aristocraties afin de maintenir des privilèges structurés dans un système hiérarchique « top-down ».

localités : les districts de Kigezi et Busigu, et le royaume d'Ankole[235]. À la fin des années 1950, les terres de ces régions ont connu des programmes de démarcation et d'enregistrement des droits fonciers « coutumiers ».

Le compromis établi entre les deux énoncés produit un métissage de « l'ordre ancien ». La solution adoptée n'est pas une pâle copie des législations précédentes, ce que la mise en place des *freehold* en milieu rural et la nouvelle gestion du système foncier mailo-bibanja proposées dans la loi confirment[236]. Officiellement, ce projet de loi permet de coupler au problème de l'agriculture une solution passant par l'usage privé de la terre (*freehold*), un couplage[237] orienté par le « bricolage cognitif » de la Banque mondiale qui, comme évoqué précédemment, préconise une homogénéisation à long terme de la tenure foncière grâce à l'expansion de la propriété privée.

Cette analyse du projet de loi foncière permet également d'envisager ce couplage en fonction des rapports de pouvoir avec le royaume du Buganda. Cet énoncé ne restaure pas le système foncier mailo-bibanja, un système lié à l'élite ganda et porteur d'enjeux de pouvoir importants depuis le début du XXème siècle. Le « public des bénéficiaires » (Zittoun Ph., 2013 : 126) est ici représenté par les détenteurs-occupants dont le *kibanja* pourra être transformé par la Commission foncière en *freehold* au détriment des intérêts fonciers des propriétaires mailo. Si les fonctionnaires du ministère des terres n'évoquent pas leur point de vue sur le système mailo-bibanja lors du séminaire de 1988, une déclaration publique du ministre des terres en 1987, dans le district de Kampala au cœur du royaume du Buganda, laisse transparaître un premier schème interprétatif qui coïncide avec les mesures prises par ce projet de loi.

Ce schème fait des détenteurs-occupants les victimes des propriétaires mailo. Dès lors, les victimes doivent être protégées par les institutions étatiques: « No Bibanja owner should therefore agree to such a forceful eviction unless the landlord can prove through the Office of

---

[235] Pour une analyse détaillée des programmes de titrisation des terres dans ces régions, voir notamment Okec S. (1969).

[236]Mc Auslan parle d'une réplication du Public Land Act de 1969 alors en place sous Obote I. Cette hybridation se rapproche davantage d'une approche incrémentale où les acteurs réduisent le champ des possibles et préfèrent construire sur l'existant (Dahl R. A. and Lindblom C. E., 1953).

[237] Ce travail de « couplage » des problèmes aux solutions a notamment été étudié par John Kingdon (1995). Dans le cadre de notre analyse, il semble dangereux et simplificateur de penser l'émergence de la solution avant le problème.

the District Administration that the Minister gave consent to such eviction » (Nsibambi A., 1989: 226). Cette déclaration associe l'insécurité foncière aux pratiques des propriétaires mailo et fait des détenteurs-occupants des victimes. En attribuant un titre de propriété aux détenteurs-occupants, c'est-à-dire en les détachant d'un système de gouvernance foncière non contrôlé par l'État, on résout les problèmes d'expulsions.

Cette solution met un terme au pouvoir de cette oligarchie foncière qui, malgré l'abolition du royaume du Buganda et le développement d'un marché foncier, restait liée à la couronne ganda. Enfin, la loi joue ici son rôle de réducteur des diversités (Darbon D., 1997 :106) et favorise l'unité nationale et le contrôle du territoire en éliminant les différences, l'un des principaux projets du programme NRM en dix points. Ce métissage de « l'ordre ancien » place l'État en tant que « propriétaire » et gestionnaire de la ressource foncière. Il promeut une disparition du système foncier mailo-bibanja et une individualisation progressive des droits fonciers « coutumiers » dans le but d'homogénéiser le système foncier. Ainsi, il valorise donc une structure de légitimation juridique de type domanial, une structure de signification engagée dans un type néolibéral et une structure de domination de type étatique.

Tableau 3: Le métissage de « l'ordre ancien »

Le métissage de « l'ordre ancien »	Régime foncier :	Domanialité globale avec l'État comme « propriétaire » ultime des terres publiques
	Tenure foncière préférée	Freehold
	Tenure foncière préférée en milieu urbain	Leasehold
	Tenure foncière préférée en milieu rural	Freehold
	Statut des régimes fonciers « coutumiers »	Les régimes fonciers « coutumiers » sont protégés.
	Système foncier mailo-bibanja	Non restauré. Sous certaines conditions, les droits des détenteurs-occupants sont transformés en *freehold*
	Décentralisation de l'administration foncière	Comités d'adjudication foncière sous l'autorité de la Commission foncière
	Tribunaux fonciers	Tribunaux d'adjudication foncière

2.2 Légitimer le métissage de « l'ordre ancien » comme énoncé de solution

Le métissage de « l'ordre ancien » comme nouvel énoncé n'est pourtant pas présenté au NRC, l'organe législatif du NRM en 1990, afin d'être débattu, amendé, et éventuellement accepté. Des critiques du rapport de 1989 et de la première mouture de loi foncière amènent l'exécutif à considérer une poursuite du processus de formulation de l'énoncé de solution, ce que détaille la section 2.2.1. Ce nouveau souffle se matérialise à travers des consultations populaires effectuées particulièrement dans le Nord et l'Est du pays. La section 2.2.2 explore

la manière dont ces consultations ne servent qu'à légitimer le métissage de « l'ordre ancien » et non à transformer l'énoncé.

2.2.1 La relance du processus de fabrication de l'énoncé de solution

Le métissage de « l'ordre ancien » n'intègre pas encore d'acteurs se situant en dehors de l'arène politique nationale et internationale. Ce choix peut s'expliquer notamment par l'incapacité du NRM à « lier sa réforme participative au niveau du village avec une réforme représentative aux plus hauts niveaux » (Mamdani M., 2004 : 216). Cette absence de liant laisse la question foncière aux mains d'un comité technique l'abordant d'un point de vue apolitique. Pourtant, le processus de formulation des énoncés demeure une activité politique essentielle puisque cette formulation détermine le système d'autorité gestionnaire de la principale ressource économique du pays.

Entre 1987 et 1991, les citoyens ougandais n'ont pas participé à ce processus de fabrication des énoncés. Ils ne possèdent pas encore de relais[238], de mécanismes et d'instances institutionnalisées de médiation permettant de véhiculer efficacement de nouvelles positions. En 1991, les principales ONGs et groupes de pression spécialisés sur la question foncière sont en gestation et ne voient le jour qu'à partir de 1995. Pourtant, dès 1988, un bureau d'étude indépendant[239] alimente ce que Richard Banégas nomme « une atmosphère de libération de la parole et d'explosion des modes d'expression politique » (Banégas R., 1995 : 9). Le *Center for Basic Research* (CBR), que dirige le professeur Mahmood Mamdani[240], comprend 28 chercheurs en 1990 et travaille sur différentes thématiques afin d'apporter une source

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

[239]Il prend la forme juridique d'une ONG à partir de 1991. Durant les premières années, le CBR est financé par des donations privées des aides du Dakar-based Council for the Development of Social Research in Africa (CODESRIA), du Zimbabwe Institute of Development Studies mais aussi du Swedish Research Co-operation Agency (SAREC).

[240] En 1987, ce chercheur préside la Commission en charge d'étudier le système de gouvernement local.

d'informations indépendante au processus de fabrication des nouvelles politiques publiques opéré par le NRM (Mamdani M. and Olaka-Onyango J., 1994 : 8).

La thématique foncière est au cœur des travaux du CBR. Le projet *Dynamics of the Land Question in Uganda* amène à la réalisation d'une quinzaine d'études sur le foncier, réalisées entre 1990 et 1994 dans de nombreux districts du Sud, de l'Ouest, de l'Est et du Nord de l'Ouganda. Elles interrogent les pratiques locales foncières, la fragmentation des terres, l'impact des projets pilotes de titrisation opérés dans l'Ouest du pays sur l'investissement agricole, la dynamique des genres en lien avec l'accès à la propriété foncière, etc. En 1991, le CBR publie une virulente critique du rapport rédigé conjointement par le LTC et le MISR en 1989. Elle s'adresse prioritairement au cabinet du NRM afin qu'il reconsidère la première mouture de loi rédigée en fonction des recommandations de l'étude. Cette critique se concentre sur la méthodologie utilisée par les chercheurs dont l'orientation positiviste ne considère que la connaissance des faits vérifiés par l'expérience, au travers d'hypothèses déductives qui « (…) restrict social universe to a limited number of variables (…) since any phenomenon is embedded in a complexe matrix of social and cultural relationships » (Ddungu E., 1991 : 8).

Cette critique soulève le problème d'une méthodologie non appropriée pour étudier un sujet profondément social. Le choix du positivisme amènerait les chercheurs à ne pas envisager des hypothèses inductives. Par exemple, l'écroulement de l'association sécurité/investissement n'entraîne pas une reconsidération de l'hypothèse de départ. Le sens même de la notion de sécurité est débattu puisque l'étude ne chercherait pas à comprendre ce qu'elle signifie pour les acteurs mais présuppose qu'elle doit être en lien avec le droit formel étatique. Par ailleurs, la critique du CBR souligne que l'uniformisation du système foncier au travers de la « bonne tenure » serait un postulat de base et non une recommandation de l'étude émanant des résultats, tout comme le serait l'accessibilité au foncier. Elle reproche également à l'étude de ne pas s'interroger sur le problème des sans terre et, en conséquence, de ne pas envisager une politique de redistribution. Enfin, la critique du CBR dénonce les lieux d'investigation de l'étude qui ne cible qu'une seule partie du territoire, la région centrale, alors qu'elle doit formuler des recommandations pour l'ensemble du pays.

Certaines de ces critiques rejoignent celles formulées par les autres études du projet sur les dynamiques foncières en Ouganda. Ces dernières se positionnent majoritairement en faveur d'une redistribution foncière afin de pallier au problème des sans terre et bannissent unanimement tout mécanisme de gestion foncière reposant sur le « landlordisme », à savoir la

distinction entre un propriétaire terrien possédant un titre de propriété et des détenteurs-occupants. Dans ce cadre, le système foncier mailo-bibanja est perçu comme une mécanique au service de la servitude des détenteurs-occupants et un frein au développement agricole[241]. Enfin, toutes les tenures foncières doivent être protégées, la sécurité foncière ne pouvant être cantonnée à une question de tenure. Selon John Ssekumba, un des chercheurs du CBR dans les années 1990, ces recommandations étaient largement orientées par une idéologie de gauche radicale favorisant la redistribution foncière par l'État et en confrontation avec l'idée d'une main invisible maîtresse du marché foncier[242].

Il semble difficile de considérer ces critiques et recommandations comme de nouveaux énoncés de problème et de solution. À notre connaissance, aucune synthèse de leurs travaux n'a été réalisée et propagée au sein du NRC afin de contrer l'énoncé de politiques publiques foncières formulé à huis-clos. Aucun travail définitionnel ou « bricolage cognitif » ne semble avoir été amorcé par le CBR[243] et la presse ougandaise du début des années 90 ne révèle pas d'échanges entre le CBR et le *National Executive Council* (NEC) concernant la réforme foncière en cours[244]. Pourtant, John Ssekumba atteste du rôle de lobbying du centre de recherche auprès du comité technique foncier[245]. Un travail argumentatif aurait eu lieu afin d'amener le comité à reconsidérer le projet de loi en intégrant cette fois-ci les régions du Nord et de l'Est dans le processus de formulation de la réforme.

Ces pressions interviennent dans un contexte politique particulier, celui d'une mise en place de la Commission Odoki en charge de formuler un nouveau projet de Constitution. Présenté par le président Y. K. Museveni comme une nécessité absolue, suite à l'imposition

---

[241] Ce point de vue concernant le système foncier mailo-bibanja est celui du fondateur du CBR, Mahmood Mamdani. Dans son ouvrage Class Formation in Uganda publié en 1976, il accuse le système foncier mailo-bibanja d'être le principal responsable d'une division de la population ougandaise entre une aristocratie foncière Baganda affiliée à Mengo et des détenteurs-occupants majoritaires (Mamdani M., 1976).

[242] Entretien avec John Ssenkumba, un ancien chercheur du *Center for Basic Research* (CBR), le 19 juin 2013 à Kampala.

[243] Il s'agit davantage d'une supposition fabriquée au travers de nos résultats empiriques.

[244] Nos multiples tentatives d'interroger Mahmood Mamdani sont restées en échec.

[245] Entretien avec John Ssenkumba, un ancien chercheur du *Center for Basic Research* (CBR), le 19 juin 2013 à Kampala.

dictatoriale de l'ancienne Constitution ougandaise, ce projet constitutionnel devient le fer de lance politique du Président à la fin des années 1980. Dans ce cadre, toutes les régions d'Ouganda sont amenées à se prononcer sur diverses thématiques dont celle concernant la gestion des terres.

2.2.2 Retravailler l'énoncé de solution : « pour que tout reste comme avant, il faut que tout change » [246]

Ces différentes pressions exercées contre l'organe exécutif du NRM poussent ce dernier à reconsidérer la formulation de l'énoncé dans le cadre d'un nouveau comité technique. Nommés par le gouvernement NRM, les membres sont désormais au nombre de dix. Il est composé des membres supposés appartenir au premier comité technique, à l'exception de John Bruce, et de cinq nouvelles personnes. Il s'agit de Kisamba-Mugerwa, le chef d'équipe de l'étude réalisée en 1989, de Mark Marquardt, un américain membre du LTC, de Fred Ruhindi, le secrétaire de l'autorité ougandaise pour l'investissement, et enfin de Charles Sebukeera et de John Kigula, deux chercheurs associés au MISR de l'université de Makerere. Cependant, cette volonté d'ouverture du processus de formulation de la nouvelle loi est fortement limitée. La non intégration des chercheurs du CBR au sein de ce nouveau comité traduit le caractère extrêmement contrôlé du second souffle impulsé au processus de formulation de la loi foncière.

L'élargissement des études aux régions du Nord du pays tient davantage à un besoin de légitimation politique d'un énoncé de solution déjà formulé qu'à une volonté d'intégration d'opinions divergentes. Cette démarche consultative intègre désormais des membres du NRC, des conseils de résistance de niveau 4 et 5, des chefs de clans et des leaders religieux. Cependant, leur participation est orientée par les termes de référence de l'étude qui précisent que les communautés seront seulement interrogées sur la pertinence de la loi de 1990 : « The terms of reference charged the Committee with carrying out a thorough public consultation on the draft Tenure and Control of Land Bill (1990) with a view of obtaining public opinion on the

[246]Cette citation est issue de l'ouvrage *Le guépard* écrit par l'Italien Giuseppe Tomasi Di Lampedusa paru à titre posthume en 1958 et dont l'un des personnages principaux, Tancredi Falconeri, incarne l'idée que « pour que tout reste comme avant, il faut que tout change ».

establishment of freehold tenure uniformity introduced as the land tenure policy for the country » (Report of the Technical Committee on Land Tenure Law Reform, juin 1993 : 7),

Les termes de référence sont extrêmement similaires à ceux de 1989 où l'objectif clef est celui de la « bonne tenure foncière ». Seuls deux nouveaux éléments apparaissent : la « bonne tenure foncière » doit permettre une utilisation durable des ressources foncières dans le respect de l'environnement et les consultations doivent s'effectuer dans les 38 districts présents sur le territoire en portant une attention particulière au Nord et l'Est de l'Ouganda (*Ibid*), des régions oubliées lors de l'étude de 1989[247]. Suite aux consultations, le rapport rédigé par le comité en juin 1993 reprend en majorité les conclusions de 1989. Le rapport recommande une nouvelle fois l'abolition du LRD et promeut le métissage de « l'ordre ancien ». Le régime juridique domanial est conservé et la mise en place progressive, et d'une manière homogène, du *freehold* sur l'ensemble du territoire est maintenue. La conversion des droits fonciers des détenteurs-occupants à l'issue d'une négociation avec les propriétaires mailo est conservée mais elle est désormais encadrée par l'administration foncière décentralisée[248]. Enfin, les droits fonciers « coutumiers » demeurent protégés sous certaines conditions.

Cependant, les terres en milieux urbains peuvent désormais faire l'objet d'une concession en *freehold* si à l'issu d'un bail de 5 ans l'acquéreur est parvenu à tenir ses promesses de développement. Cette mesure marque un recul des volontés de contrôle exprimées par les représentants du ministère des terres et une plus grande acceptation de l'expansion du *freehold*. Cela signifie que la structure de signification affirme ses aspects néolibéraux alors qu'en 1990 les postulats des anciennes structures, c'est-à-dire le développement par l'État et l'utilisation des terres publiques, étaient encore très présents.

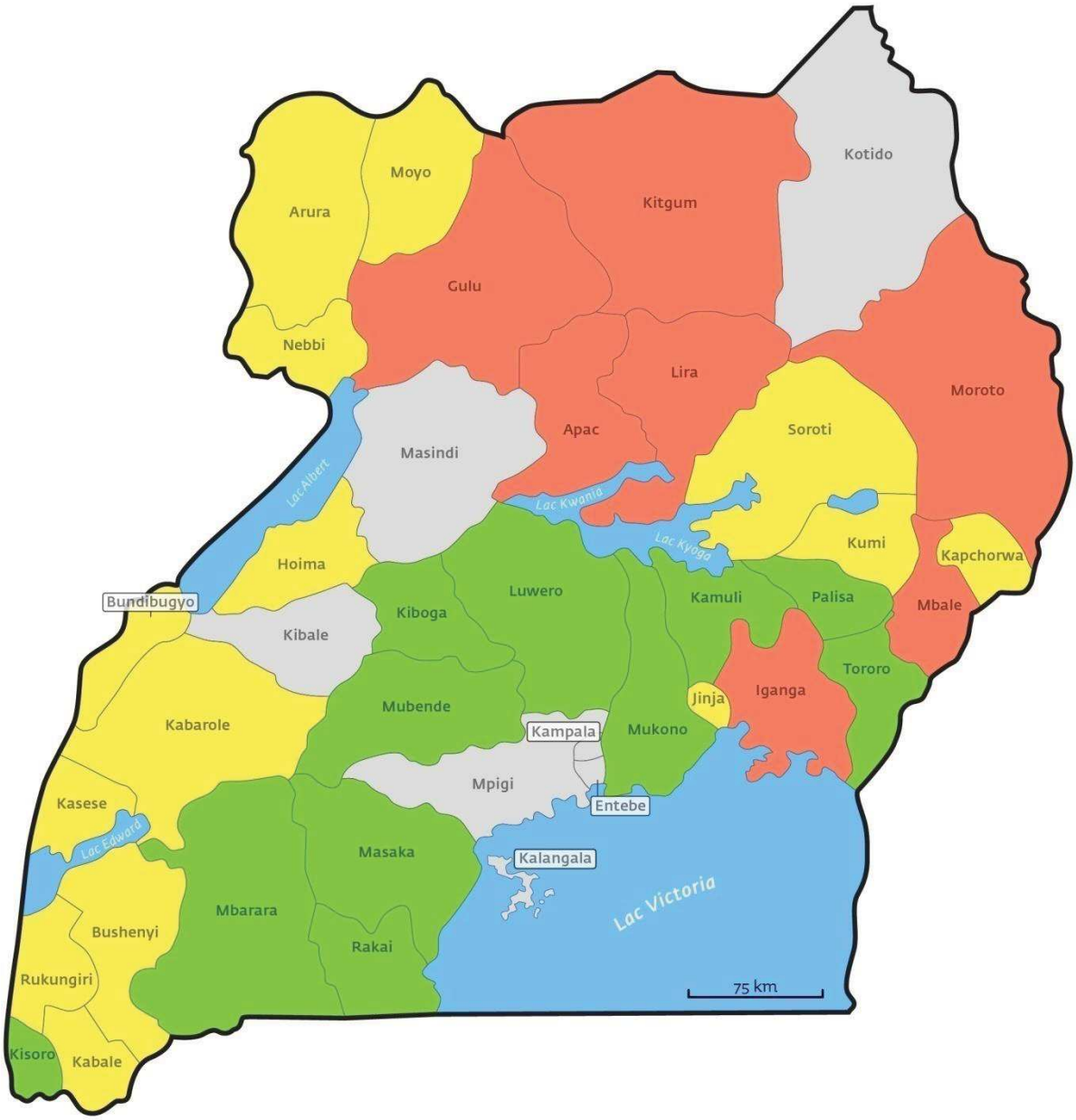
Cette affirmation des schèmes interprétatifs néolibéraux peut notamment s'expliquer par un changement de position des hommes clefs du NRM au regard de l'adoption des réformes économiques imposées par les IFIs. Si la fin des années 1980 est marquée par un fort scepticisme du Président et de son ministre des Finances à l'égard des réformes économiques néolibérales, le début des années 1990 voit la croissance au dessus des 5% et une maîtrise

[247]Il n'est pas précisé comment cette attention particulière doit se matérialiser. Plus globalement, aucune méthodologie ne figure dans le rapport.

[248] À l'image du projet de loi de 1990, l'État ne doit pas prendre part au système de compensation suite à la perte d'intérêt d'un des protagonistes et ce malgré le caractère obligatoire des compensations.

relative de l'inflation. Ces premiers objectifs économiques atteints, en parallèle d'un maintien de la sécurité et d'une paix fragile au Nord et à l'Est du pays, permettent une prise en compte du libéralisme (Perrot S., 2001 : 161), et a fortiori de la propriété privée, comme atout potentiel de l'économie ougandaise. Néanmoins, l'attention particulière portée aux régions du Nord et de l'Est du pays ne trouve qu'une faible traduction dans le rôle accordé aux comités d'adjudication foncière lors des transactions foncières. Cette carte illustre la forte réticence des districts situés au Nord et à l'Est concernant le développement d'un marché foncier libéral.

Carte n°7 La place d'un marché foncier libéral en Ouganda



Oui au marché foncier pour la majorité des personnes interrogées par le comité foncier (au dessus de 50%)

Oui au marché foncier avec restriction

Non au marché foncier pour la majorité des personnes interrogées par le comité foncier (au dessus de 50%)

Abscence de données

Rakai District Ougandais

Source: Report of the Technical Committee on Land Tenure Law Reform: final report June 1993 on free land market (appendix 2)

Cartographie : S.Delotter

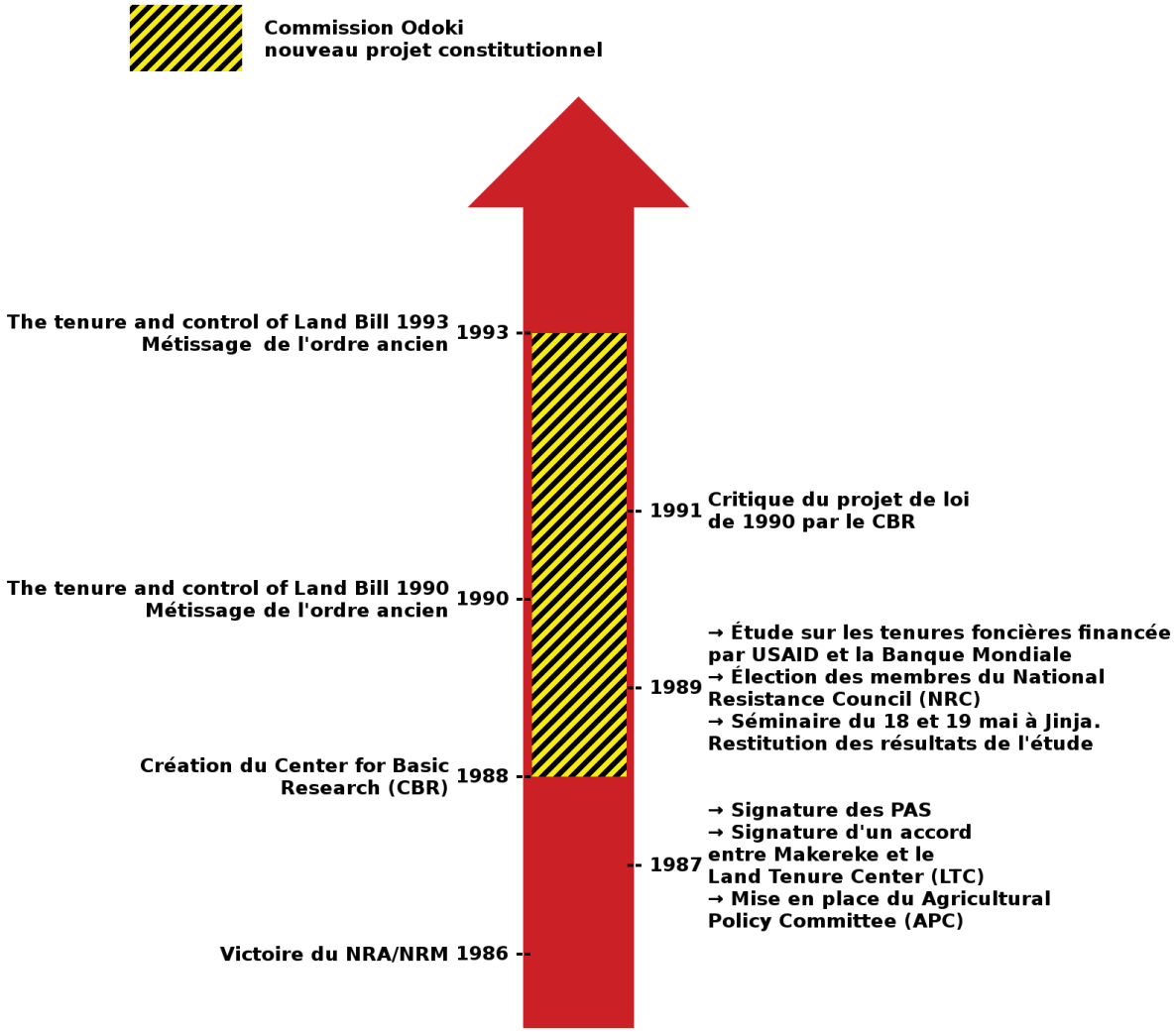
Face à ces fortes réticences, le comité technique accepte de confier aux comités d'adjudication de nouvelles compétences. Ils peuvent désormais apporter des recommandations aux parties prenantes lors de transactions foncières et doivent notamment vérifier que l'ensemble des membres de la famille du vendeur accepte la vente. Selon John Kigula, un chercheur associé au MISR et membre du comité technique, ce compromis trouvé en faveur des districts du Nord et de l'Est aurait été une source de conflit: «We all wanted land laws to support a functioning land market, but some of us, people from the North… and from the East, they did not want to see land as an economical asset that could be sold as a bag of tomatoes. You know, those regions are not used to title deeds, sale of land... The South is different... so a compromise was finally reached ... The Adjudication Committee had to make sure the seller has consulted his immediate family before selling his land »[249].

Cette consultation populaire s'apparente davantage à un travail de légitimation d'un énoncé qu'à celui d'une ouverture du processus de formulation. Puisqu'il n'existe pas de contre-énoncé émanant de nouveaux acteurs, le travail du comité ne sert pas à la propagation d'un énoncé que l'on souhaiterait renforcer grâce à des coalitions discursives mais permet au parti au pouvoir de légitimer la fabrication de cet énoncé. La consultation comme légitimation de l'énoncé permet de contrecarrer les différentes critiques du rapport de 1989 et de la première mouture de loi. Ce nouveau rapport entraîne l'écriture d'une nouvelle mouture du projet de loi, the *Tenure and Control of Land Bill* 1993, un texte très similaire au métissage de « l'ordre nouveau ». La consultation des citoyens n'intervient que « pour que tout reste comme avant »[250]. Le métissage de « l'ordre ancien », quelque peu modifié par l'affirmation d'une structure de signification de type néolibéral, est institutionnalisé et désormais légitimé par une étude couvrant tout le territoire. Cette frise retrace l'histoire des politiques publiques foncières depuis 1900 et récapitule les différentes étapes de la fabrication de ce nouvel énoncé de solution depuis 1986 :

[249]Entretien réalisé avec John Kigula, un ancien membre de l'équipe MISR-LTC et du comité technique foncier, le 27 septembre 2012, à Kampala.

[250]Référence au titre de cette sous -section.

Figure 5 Frise chronologique (1986-1993)



Pourtant, cet énoncé stabilisé n'est pas débattu au Parlement. La démarche technicienne adoptée par le gouvernement n'est pas compatible avec la démarche politique du projet constitutionnel en cours. En plaçant la formulation d'une nouvelle Constitution au cœur du projet politique NRM, et a fortiori celle d'un chapitre foncier constitutionnel, le gouvernement ougandais retarde les débats parlementaires et abandonne pour un temps la démarche technicienne : « What happened… We had tried to table a bill in 1993. But, at the time, there was the constitution-making process under way. And we feared that we may have ended up with a law which contradicted the constitution, as it was not clear yet what the constitution

would say on land » [251]. La réforrme de la loi foncière est alors court-circuitée par celle de la Constitution.

Conclusion

Dans un pays à dominante agraire, divisé par des décennies de politiques foncières basées sur le contrôle étatique de la terre et la construction de réseaux fonciers clientélistes, le foncier est une composante essentielle du pouvoir. Ce chapitre démontre qu'à la sortie de la guerre du « bush », l'insécurité foncière qui règne sur le territoire ougandais est rapidement problématisée par le gouvernement NRM qui y voit un frein à la construction du nouveau régime et aux objectifs économiques fixés. L'enjeu pour le NRM est, d'une part, de conserver ses alliances nouées dans le maquis, notamment celle avec les Baganda, et d'autre part de stabiliser un équilibre social abîmé par les dictatures foncières des régimes déchus et les années de guerre. Ce dernier point permettrait une relance de la production agricole considérablement ralentie par cette insécurité foncière. Les solutions disponibles pour répondre à ce nouveau problème d'insécurité foncière sont à la fois issues du droit formel étatique et des pratiques néo-patrimoniales transformant les ressources économiques en ressources politiques. D'une part, les nouveaux conseils de résistance veillent à remettre de l'ordre dans ce chaos foncier. D'autre part, le gouvernement NRM utilise, tout comme ses prédécesseurs, la réorganisation des réseaux socio-politiques d'accès à la terre autour de l'appareil d'État pour stabiliser à court terme les déséquilibres fonciers et renforcer son pouvoir et sa légitimité.

C'est la structure de domination de type étatique et l'asymétrie des pouvoirs qu'elle traduit qui sont ici instrumentalisées par le pouvoir. La crise économique trouve une réponse dans un programme qui promeut l'indépendance et la déconnexion économiques face aux politiques libérales revendiquées par les IFIs. Cependant, l'échec de cette déconnexion pousse le gouvernement NRM à accepter sans enthousiasme les PAS de la Banque mondiale. Ces plans ne contiennent pas de conditionnalités « serrées » concernant la réforme des politiques publiques foncières. Cependant, la Banque véhicule des schèmes interprétatifs construits à

[251] Entretien réalisé par Carbon G. (2001) avec K.S.B Mubbala, Directors for Lands and Environment at the Minitry of Water, Lands and Environment, le 30 mai 2000 à Kampala.

posteriori, des schèmes qu'elle traduit en solution et où l'insécurité foncière est un problème économique qu'il faut résoudre par la propriété privée.

Ce problème d'insécurité foncière formulé par le gouvernement peut être un sujet traité par les autorités notamment en raison de la légitimité politique que le nouveau régime se construit. La politique de cooptation des anciennes élites associée à des réformes de démocratisation qui cassent la dynamique des chefs, sont des choix politiques qui favorisent l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité politique pour placer la question foncière à l'agenda du gouvernement NRM. Ce chapitre a démontré qu'une mise à l'agenda est souvent un processus mixte et non le fait d'une action solitaire (Kubler D., 2009 : 25).

Ni totalement stratégique, ni totalement conjoncturelle (Garraud P., 2010 : 63), la réforme légale des politiques publiques foncières débute la même année que le programme de réformes économiques néolibérales porté par les IFIs. Son processus de fabrication est technique, il évacue les rapports de pouvoir que sous-tend la gestion du foncier en se fabriquant à huis-clos. Les énoncés sont travaillés par un groupe restreint d'acteurs, loin des institutions traditionnelles et des communautés locales dont le seul rôle est de légitimer une production de sens construite par une poignée d'acteurs. Cette restriction forte de l'ouverture de l'espace de fabrication des énoncés évoque la définition Linzienne (2000) de l'autoritarisme où l'accès aux lieux de décision est réduit et le pluralisme politique limité. Cette production de sens est influencée par le « bricolage cognitif » de la Banque mondiale et traite le problème de l'insécurité comme un problème économique, une approche technicienne où le titre de propriété doit rétablir les équilibres en dynamisant la production agricole. Elle ignore les prétentions de pouvoir des acteurs locaux en sortant le foncier de son champ social et politique pour ne conserver qu'un angle technique et économique.

Deux énoncés sont formulés par les acteurs participant à cette production de sens, des énoncés construits sur des schèmes interprétatifs en quête d'hégémonie. La formulation de l'énoncé de solution une fois stabilisée aboutit au métissage de « l'ordre ancien ». Cette solution porte en elle les marques des rapports de force entre les acteurs du processus de fabrication. Elle légitime une structure de signification de type néolibéral, affirmée par la mouture de 1993. Désormais, le système foncier doit être homogénéisé par le *freehold*. Cependant, la structure de légitimation est toujours de type domanial et renforce une structure de domination de type étatique puisque seuls l'État et ses institutions sont reconnus comme des acteurs légitimes du jeu foncier. Le métissage de « l'ordre ancien » maintient des asymétries de pouvoir que l'on

retrouve communément dans les pays en développement où la pauvreté des secteurs de l'industrie et des services pousse à un contrôle strict des ressources foncières par l'État (Moyo S., 2008). Ce contrôle permet alors de réduire l'autonomie politique des autres acteurs du jeu foncier (Boone C., 2015), tels que les institutions traditionnelles et les autorités « coutumières ». Par ailleurs, cet accent porté au *freehold* permet également de mettre un terme à la dissociation des droits existants sur les parcelles de terre mailo, une dissociation qui, depuis 1900, est la marque du pouvoir du royaume du Buganda et de ses notables. En effet, l'élite Baganda est affaiblie par les projets de privatisation des droits fonciers des détenteurs-occupants puisqu'elle risque de perdre ses intérêts fonciers.

Enfin, ce chapitre a mis l'accent sur les marges d'autonomie du gouvernement ougandais malgré l'influence des bailleurs de fonds. Tout comme l'État en Afrique ne peut être assimilé à la simple greffe d'une entité politique sans dérive créatrice (Bayart J-F., 1989), la réforme des politiques publiques sous régime d'aide n'est pas une pièce de théâtre projetée sans actions autonomes des acteurs nationaux. A contrario, il faut penser l'action sous la contrainte (Euguéléguélé M., 2008). Si Philippe Lavigne Delville (2010b) nous rappelle que les bailleurs impulsent des thématiques et mobilisent des moyens en faveur de certains acteurs et au détriment d'autres, il insiste sur les marges de liberté offertes aux acteurs nationaux qui, loin d'accepter le transfert passif des politiques publiques foncières, sont les moteurs de leur politique dont les contours répondent à la question de l'exercice du pouvoir. La persistance du contrôle exclusif des ressources foncières par l'Etat en Ouganda en est la preuve.

Chapitre 4 : La négociation du compromis hégémonique foncier

Le chapitre précédent a analysé la mise à l'agenda de la question foncière lors de la prise de pouvoir de Y. K. Museveni en 1986, ainsi que le démarrage d'un processus de fabrication d'une nouvelle politique publique foncière. L'action publique foncière est privée, elle se déroule à huis-clos avec un nombre restreint d'acteurs. En favorisant un langage technique déconnecté du champ social et politique, la structure de domination qui émerge légitime une asymétrie de pouvoir issue du legs colonial où l'État conserve le monopole exclusif de la gestion et de la « propriété » des ressources foncières. Ce métissage de « l'ordre ancien » ne considère l'objet foncier que comme un bien économique et favorise une structure de signification de type néolibéral. Ce modèle domanial et « propriétariste » entend progressivement homogénéiser le système foncier, c'est-à-dire faire disparaître les régimes fonciers « coutumiers » et le système mailo-bibanja. Ce projet de loi foncière n'est toutefois pas débattu au Parlement, court-circuité par la mise en place d'une nouvelle Constitution.

Ce chapitre analyse comment le projet constitutionnel porté par le régime du *National Resistance Movement* (NRM) déclenche une nouvelle étape dans la fabrication de cette politique publique foncière en réformant le chapitre foncier de la Constitution. En 1993, la structure de légitimation est toujours nourrie par un système juridique domanial alimentant une structure de signification de type néolibéral et une domination de type étatique. La formulation d'un nouveau chapitre foncier affecte la structure de domination. L'étude de cette nouvelle étape met l'accent sur les pratiques discursives des communautés locales et des nouveaux acteurs politiques intégrés au processus de fabrication. L'action publique foncière n'est plus limitée à des acteurs clefs du NRM, aux bureaux d'études et aux bailleurs de fonds, mais intègre les citoyens ougandais et de nouveaux acteurs en politique élus en tant que délégués constitutionnels.

La section 1 explore la manière dont la Commission constitutionnelle en charge de collecter les opinions des citoyens ougandais fabrique un nouvel énoncé de solution foncière qui reproduit le métissage de « l'ordre ancien ». Pour se faire, elle s'attache à analyser les discours fonciers des acteurs locaux collectés par la Commission constitutionnelle. Ils sont appréhendés en intégrant leur contexte d'énonciation et leur historicité hétérogène (Bayart J-F., 2006). Cette approche rejette l'idée d'un néant précolonial et place le foncier comme un moteur

des relations sociales et politiques. Ces discours sont les « matériaux bruts » utilisés par la Commission pour « bricoler » un nouvel énoncé de solution foncière. Leur traduction en texte politique permet de légitimer à nouveau une structure de légitimation et de domination similaire à celle issue des gouvernements coloniaux et postcoloniaux.

La section 2 s'intéresse à la réception de cet énoncé par l'Assemblée Constituante nouvellement élue et met l'accent sur le travail définitionnel puis argumentatif mis en œuvre par les délégués constitutionnels. L'incorporation de nouveaux acteurs à cette fabrique du sens permet l'expression de nouveaux schèmes. L'objet foncier n'est plus appréhendé comme un seul bien productif. Cette ouverture à des acteurs éloignés du langage technique, utilisé à huis-clos par les bailleurs de fonds, les bureaux d'études et les ténors du régime NRM, entraîne des bouleversements. Ces transformations permettent le passage du métissage de « l'ordre ancien » à un « nouvel ordre » créateur de ruptures. Ce dernier favorise un système juridique mixte de tenures empreint de *common law* et remplace l'énoncé de solution foncière qui favorisait un système domanial.

Section 1 : Le court-circuit constitutionnel : légitimer par le peuple le métissage de « l'ordre ancien »

Lors de la guerre du « bush », le NRA/NRM avait placé dans son programme en dix points la nécessité d'établir une nouvelle Constitution. Ce projet politique est l'un des plus importants mis en place par le « Mouvement » depuis la prise de pouvoir par Y. K. Museveni. Dans un contexte de réformes démocratiques et de réhabilitation économique amorcée en 1987 au travers des PAS, le NRM entend délégitimer les gouvernements déchus et construire sa légitimité politique en formulant une nouvelle Constitution. La Commission constitutionnelle court-circuite la fabrication de la nouvelle politique publique foncière engagée par le gouvernement en 1987 et devient un espace nouveau, à la fois dédié à la construction intellectuelle d'un nouvel énoncé de solution foncière, et à la négociation de compromis institutionnalisés. Cette section a pour objectif d'explorer la manière dont la nouvelle Commission constitutionnelle fabrique un nouvel énoncé de solution foncière sur la base d'un problème de légitimité politique.

Elle se construit en trois temps. La section 1.1 analyse le projet constitutionnel comme un problème de légitimité politique permettant de repenser la nature du système foncier. Ce

projet s'inscrit dans une politique de rupture par rapport aux actions des gouvernements déchus. Le peuple est désormais sollicité afin de s'exprimer sur les enjeux constitutionnels, un bouleversement largement décrit par les chercheurs comme « the most far-reaching constitutional reform exercise attempted in any African country in the post-colonial era » (Regan J., 1995 : 155).

La section 1.2 est consacrée à l'étude des pratiques discursives renfermées dans les doléances politiques émanant des conseils de résistance (RCs). Bien que rédigées par les représentants des autogouvernements démocratiques, nous les appréhendons comme les reflets des souhaits exprimés par les ougandais concernant la réforme du système foncier. Leur étude permet d'apporter des ébauches de réponses à des questions clefs : Tous les citoyens souhaitent-ils la même chose ? Quelle tenure foncière est préférée ? L'État est-il toujours légitimé en tant que « propriétaire » des terres ? Des doléances sont étudiées pour chaque région du pays afin de mettre en exergue les particularités régionales. Enfin, la section 1.3 explore la manière dont la Commission constitutionnelle traduit ces doléances pour fabriquer un texte politique que nous qualifions de nouvel énoncé de solution foncière. Cet énoncé est similaire au métissage de « l'ordre ancien » qui, désormais, est légitimité par le peuple.

1.1 Construire une légitimité : la formulation d'une nouvelle Constitution

Depuis la prise de pouvoir du NRM la fabrication de nouvelles politiques publiques participe à une réinvention du politique profondément marquée par le « Mouvement » de Y. K. Museveni. Malgré une insécurité persistante au Nord et à l'Est[252], le gouvernement à base élargie est bien accueilli par les communautés locales, en raison notamment de la stabilité

[252]La pacification du territoire n'est pas totale et des mouvements armés commettent toujours des exactions dans le Nord et l'Est du pays. Certains militaires de l'UNLA d'Obote II fuient vers le Nord, pourchassés par le bras armé du NRM, et réorganisent leur force afin de continuer la guérilla. Les deux forces les plus organisées sont l'*Uganda Peoples Democratic Movement* (UPDM) dirigé par l'ancien Premier ministre de Milton Obote et le *Holy Spirit Mobile Forces* (HSMF) d'Alice Lakwena, une Acholi de 27 ans « possédée » par un esprit l'incitant à prendre les armes (Behrend H., 1998). Leurs actions engendrent un regain d'insécurité en raison des actes de violence perpétrés contre les populations, et menées aussi bien par les soldats du UNLA non disciplinés que par des soldats du NRA avides de vengeance (*Ibid* : 150).

politique qu'il apporte. Cependant, ces profondes transformations politiques opérées par le NRM depuis 1986 s'articulent toujours sous la voûte constitutionnelle bâtie par l'UPC en 1969. La section 1.1.1 explore la manière dont la réforme du chapitre foncier de la Constitution se trouve au cœur d'un problème de légitimité politique qui ne se traduit pas par un nouvel exercice définitionnel du problème foncier. Dès 1988 une Commission constitutionnelle aux membres choisis par le Président voit le jour. La section 1.1.2 analyse comment cette Commission véhicule des schèmes interprétatifs fonciers exprimés par les acteurs prenant part à la fabrication de la nouvelle politique publique foncière.

1.1.1 Rompre avec le passé

Depuis l'indépendance de l'Ouganda en 1962, la question constitutionnelle est au centre de luttes politiques. La première Constitution est majoritairement le fruit des colons britanniques qui, avant leur départ de la zone inter-lacustre, avaient mis en place une Commission constitutionnelle dont la composition laisse peu de place aux ougandais. En 1961, à la suite des rapports Wild (1959) et Munster (1961), la conférence de Lancaster réunit les différents partis et aboutit à une charte de compromis : la Constitution semi-fédérale de 1962. Cette Constitution, au-delà des privilèges qu'elle confère au royaume du Buganda, est une reproduction des institutions de *Westminster* (Tripp A. M., 2010a). L'Ouganda indépendant devient un régime parlementaire incluant le multipartisme, une chambre parlementaire et un Premier ministre partageant les pouvoirs exécutifs avec un Président. À l'image du pouvoir colonial, cette Constitution centralise les pouvoirs et se formule à l'écart des communautés locales (Moehler D. C., 2008 : 43).

La crise constitutionnelle de 1966 porte au pouvoir l'UPC de Milton Obote I et marque les débuts d'une décennie caractérisée par la force du fusil où le droit ne joue plus qu'un rôle symbolique afin de renforcer les pouvoirs des dictatures militaires. Le vide constitutionnel faisant suite au coup d'État de 1966 est rapidement comblé par un texte préalablement rédigé et placé dans les boîtes à lettres des parlementaires, les *pigeon-holes*. Celles-ci donnent leur nom à cette Constitution dont l'adoption se déroule alors que des blindés encerclent le Parlement. En 1967, une nouvelle Constitution, formulée à huis-clos, vient renforcer les dispositions centralisatrices et anti-monarchistes de celles de 1966, et fait de l'Ouganda une république unitaire où le Président concentre tous les pouvoirs. Les royaumes sont abolis, les

terres privées du royaume du Buganda sont saisies et son territoire est divisé en quatre districts. En 1969, un amendement abroge le multipartisme et fait de l'Ouganda un État à parti unique. Ce texte n'est pas modifié par le général Amin Dada dont la gouvernance par décrets fait fi de toute force du droit.

En 1986, la Constitution de 1967 est toujours en vigueur bien qu'amendée régulièrement par des lois votées au parlement ougandais, c'est-à-dire le *National Resistance Council* (NRC) composé des 38 membres historiques du NRA et présidé par Y. K. Museveni. Dès les premiers combats de la guerre du « bush », le guérillero Y. K. Museveni fait de la formulation d'une nouvelle Constitution le fer de lance de son mouvement politique. Il inscrit l'exercice constitutionnel comme une priorité dans un des documents qu'il rédige dans le maquis en 1981: «The NRM believes that it is the inalienable right of all peoples to freely choose their government and determine the manner of that government. Rigged or manipulated elections are an insult to the people, and a sure recipe for instability, conflict and upheavals (…) it will be one of the primary duties of the NRM government to effect a swift but systematic return to democratic government after toppling the Obote regime » (National Resistance Movement, 1984: 4). Ces premiers documents exprimaient les bases idéologiques du parti et devaient convaincre les Ougandais d'embrasser la cause du NRM. Placer la formulation d'une nouvelle Constitution comme la pierre angulaire du nouveau régime permet au NRM de rappeler aux communautés locales les conditions de violence extrême dans lesquelles les Constitutions passées ont été élaborées, et de placer dans ces anciens textes les causes de l'instabilité et des conflits ayant caractérisant l'ordre politique en Ouganda pendant vingt ans.

Cet exercice constitutionnel se fait dans un contexte d'élaboration de nouvelles Constitutions, élaboration liée à la vague de démocratisation touchant le continent africain au début des années 1990. Cette démocratisation par le droit s'explique notamment par les douloureux souvenirs des politiques dictatoriales. La construction d'un édifice institutionnel garant de l'équilibre des pouvoirs est supposée servir de bouclier aux dérives autoritaires (Bourgi A., 2002 : 721). Cette vague démocratique s'est également matérialisée par la tenue d'élections législatives et présidentielles. Pour de nombreux pays tels que le Bénin, le Congo, le Gabon, Madagascar ou encore le Mali, la Constitution devait être au fondement d'un nouvel État de droit. Dans certains pays d'Afrique subsaharienne francophone, ce sont les conférences nationales qui sont au cœur du processus de fabrication des nouvelles Constitutions, des « trouvailles politiques » (Kamto M., 1997 : 179) permettant l'irruption du peuple dans les arènes du pouvoir.

C'est dans ce contexte de démocratisation de la parole politique qu'en Ouganda le projet constitutionnel devient une source de légitimité politique émanant du droit positif étatique. Le décollage économique du pays depuis la fin des années 1980 insuffle un nouveau projet politique construit sur la légalité. Malgré une décennie de gouvernance en dehors du cadre légal, le « constitutionalisme » n'a jamais quitté la matrice morale du pouvoir légitime. Il se traduit par le langage juridique des argumentations politiciennes et s'exprime par des revendications sociales. Depuis la crise de 1966, les royalistes Baganda n'ont de cesse de réclamer un retour à la Constitution de 1962.

La Constitution demeure un des socles du pouvoir et le nouveau régime NRM l'investit comme un instrument de légitimation politique et de délégitimation du parti UPC, dont la Constitution de 1967 est à l'image de la violence du régime de Milton Obote (Perrot S., 2003 : 226). Aux yeux du NRM, la Constitution de l'UPC est illégitime et doit être remplacée par un nouveau texte reflétant les opinions du peuple, une manière de rompre avec les méthodes des régimes déchus et de solidifier la légitimité politique du nouveau régime. Ainsi, la formulation d'un nouveau chapitre foncier constitutionnelle n'enclenche pas de nouvel exercice définitionnel. Le problème foncier a déjà été problématisé par l'insécurité et, au moment où débute la formulation de la nouvelle Constitution, le premier projet de loi foncière est en fabrication. Dès lors, la nouvelle formulation du chapitre foncier est problématisée par cette quête d'une légitimité politique construite sur la délégitimation des anciennes Constitutions.

1.1.2 La Commission Odoki : l'oeuvre du président Y. K. Museveni ?

Le projet constitutionnel est un travail de longue haleine. En 1986, la mise en place d'une administration intérimaire pour une période de 4 ans est justifiée par cet exercice constitutionnel. Pourtant, bien qu'un ministère des affaires constitutionnelles voie le jour dès 1986, il n'est opérationnel qu'en 1988 lors de la mise en œuvre du *Legal Statute N°5*. Cette loi opérationnalise la Commission constitutionnelle ougandaise dont la tâche principale est de rédiger un premier brouillon de la Constitution en accord avec les opinions des communautés locales. Le commencement tardif de cet exercice permet le prolongement de la période intérimaire pour cinq années supplémentaires et reporte la date butoir de l'exercice constitutionnel au mois de janvier 1995 (Regan A. J, 1995 : 162).

En 1988, le *Legal Statute* permet au ministère des affaires constitutionnelles et au Président de nommer les membres de la Commission Constitutionnelle (Wapakhabulo J. F., 2000 : 85). Le travail initial de cette Commission consiste en l'écriture d'une première mouture de la Constitution intégrant les vœux des citoyens. La nomination des vingt et un membres composant la Commission est fortement critiquée par l'UPC[253], le DP et le CP. Le président de la Commission est le juge Benjamin Odoki, dont le nom de famille est donné à la Commission Constitutionnelle. C'est une personnalité reconnue pour sa partialité en raison des différents postes qu'il occupait sous les présidences d'Obote et du général Idi Amin Dada. Les commissaires sont nommés en 1988. Ils sont d'origines et de formations différentes (Odoki B., 2005 : 2-8). Cependant, si toutes les régions de l'Ouganda sont représentées par un commissaire, on note une surreprésentation des régions du Sud et de l'Ouest. Par ailleurs, seul un ancien membre du DP vient perturber l'écrasante majorité des sympathisants du NRM. Parmi eux, nous trouvons le lieutenant - colonel Sserwanga Lwanga, le secrétaire particulier du président Y. K. Museveni et Commissaire Politique National de la NRA, ou encore Jonatham Tumwesigye, le directeur des affaires légales au secrétariat du « Mouvement » (Perrot S., 2003 : 230). L'absence de membre officiel de l'opposition et la domination des « mouvementistes » au sein de la Commission nourrissent l'idée d'une reproduction permanente d'un mécanisme de sélection commun où le gouvernement à base élargie ne serait finalement qu'un mirage (Olaka-Onyango J., 2000 : 45).

En 1990, le travail de la Commission Odoki comprend en premier lieu une forte composante « éducation », qu'il faut appréhender à l'aune des violences et de l'état de non droit ayant caractérisé l'Ouganda depuis 1966. En 1989, les notions de démocratie et plus particulièrement de constitutionnalisme sont, en grande majorité, des inconnues pour les citoyens ougandais (Moehler D. C., 2008 : 51). Avant de parcourir les 38 districts de l'époque, les commissaires ont rédigé un guide (*Guidelines on Constitutional issues*) pour aider les conseils de résistance (RCs) et les individus à comprendre les enjeux de la Constitution et à formuler leur opinion. Suite à un premier travail consultatif, la Commission énumère 29 enjeux

[253]L'UPC envoie une lettre au Ministère des affaires constitutionnelles en juin 1994 afin de dénoncer, entre autres, la méthode de sélection employée par le ministère et le Président pour former la Commission Constitutionnelle.

constitutionnels, parmi lesquels des questions clefs concernent le système foncier, la restauration des royaumes traditionnels, la forme du gouvernement ou encore le régime de parti.

Pour chaque enjeu constitutionnel, un texte plus au moins court fournit des éléments historiques. Concernant l'enjeu foncier, ce texte présente les différents régimes fonciers existant en Ouganda et adopte le « bricolage cognitif » de la Banque mondiale en associant la « bonne tenure foncière » au développement économique ainsi qu'à une définition de la sécurité foncière déconnectée de son champ social (Guidlines on Constitutional Issues, 1991 : 142-143). Par ailleurs, si les différentes descriptions des régimes fonciers abordent un angle légal plus ou moins proche des réalités juridiques, elles excluent à leur tour l'enchevêtrement social des droits d'accès à la terre. Le système mailo-bibanja est uniquement décrit comme une hybridation du *freehold* et les régimes fonciers « coutumiers » sont présentés comme étant majoritaires seulement en période précoloniale. La description dépeint un pays où les régimes privés seraient dominants bien qu'à la fin des années 80 moins de 15% des terres du pays sont titrisées. Le fonctionnement de ces régimes pourtant majoritaires ainsi que leur importance au sein des organisations sociétales ne sont pas abordés. Le document traite du foncier en l'évacuant de son champ social.

Ce texte qui oriente les Ougandais est en phase avec l'approche technicienne débutée en 1987. Cette «cohérence» s'explique notamment par le rapprochement du juge Benjamin Odoki avec le ministère des terres lors de la formulation de neuf questions[254] ayant pour but de « guider » les citoyens dans leur réflexion. Ces questions sont les suivantes:

1. Should the "LAND REFORM" have a uniform system of land tenure? Why or why not?

2. Who should be the ultimate Landlord - the state or the individual?

3. Should Uganda have a uniform system of land tenure? Why or why not?!

4. If you prefer a uniform system of land tenure, which one should Uganda have? Customary tenure/ Freehold or mailo land/ Leasehold

[254]Lors d'un entretien, le juge Benjamin Odoki confirme avoir personnellement travaillé sur ces questions. Entretien réalisé à Kampala avec Benjamin Odoki, ancien président de la Commission Constitutionnelle et actuel président de la Cour suprême, le 26 septembre 2012.

5. Should non-citizens of Uganda, foreign companies, multi-national corporations, have unrestricted, unconditional access to all types of land in Uganda?

6. Should land owners in Uganda have a duty to put their land to economic use, pay a tax for non-use and, ultimately forfeit the land to the state for non-use?

7. Should land holding, in itself be a taxable item?

8. Should the Administrative set up of Uganda Land Commission, District Land Commission for land matters remain the same?

9. Should there be a limit to the size of land an individual or organization may acquire? (*Ibid*)

Ces questions reprennent à leur tour la quête du système foncier uniforme, homogène, que recommandait le rapport de 1989 financé par la Banque mondiale[255]. Cette orientation tournée vers un système foncier uniforme se traduit par la présence répétée de cette expression « a uniform system of land tenure » dans trois des neuf questions posées. Deux questions similaires se retrouvent notamment dans le questionnaire, les numéros 1 et 3, un doublon que le juge Benjamin Odoki en personne n'a pas réussi à expliquer[256]. Ces questions interrogent également les Ougandais sur leur choix quant aux structures sociales qu'ils souhaitent avoir. Doit-on homogénéiser le système foncier par les « régimes fonciers coutumiers » ou par des régimes privés ? Qui doit détenir la terre ? L'État, comme cela est le cas de puis la colonisation, ou les citoyens ? Ces questions interrogent directement la structure de légitimation, de signification et de domination et, a fortiori, les asymétries de pouvoir qui en découlent.

Si désormais l'opinion des citoyens concernant le nouveau projet constitutionnel se révèle indispensable à la légitimité politique du NRM, elle reste « guidée ». Ces questions sont éminemment politiques. Cette composante « éducation » est critiquée[257] par l'actuel président du CP, Ken Lukyamuzi, un délégué de l'Assemblée Constituante élue en 1994. Il n'y voit qu'une manipulation du NRM afin d'orienter les choix des citoyens: « Questionnaires like that

---

[255]Il s'agissait d'une homogénéisation par les régimes privés.

[256]Benjamin Odoki n'est pas parvenu à trouver une explication à ce doublon. Entretien avec Benjamin Odoki, ancien président de la Commission Constitutionnelle et actuel président de la Cour suprême, le 26 septembre 2012.

[257]Plus largement, plusieurs auteurs formulent la même critique autour des séminaires éducatifs et des questionnaires, voir notamment Tripp A. M., (2010) et Furley O., Katalikwa J., (1997).

are already predetermined because it is confusing the ones before whom the question is asked cause the next question gives you the answer the NRM is waiting for… and about land, yes you ask twice the same question, you asked it twice so the idea of uniform land system will be preferred by the people »[258]. Ce guide permet d'orienter les réponses des Ougandais afin de formuler un nouvel énoncé de solution foncière éminemment politique dont la problématisation repose sur une stratégie visant à légitimer le gouvernement NRM.

Une fois leur programme établi, les commissaires s'aventurent dans les quatre coins du pays afin d'organiser des séminaires. Dans chaque district, ils distribuent les questionnaires, organisent des discussions publiques et abordent les enjeux du constitutionnalisme. Ces séminaires ont deux utilités : ils permettent aux commissaires d'enseigner aux leaders des RCs les valeurs du constitutionalisme et les raisons pour lesquelles le NRM souhaite réformer la Constitution. Le système des RCs né dans le maquis est la porte d'entrée de la Commission Odoki aux communautés locales. Leurs leaders, du village au district, sont en charge de mener des débats dans leur circonscription pour ensuite rassembler les opinions des Ougandais[259]. Les séminaires doivent aussi aider les RCs, les groupes et les individus dans la préparation de leurs doléances politiques en utilisant les questionnaires dont la technicité complexe est reconnue par le juge Odoki : « Yes, this is a problem I have been talking about in my book. Some questions were too complicated. Some people did not get it, but the seminars helped to make them understand »[260].

Les doléances politiques écrites lors de cet exercice suivent la trame des questionnaires élaborés autour des 29 enjeux constitutionnels. Majoritairement, elles sont rédigées par les leaders des RCs bien que de simples paysans, des politiciens, des ONG, des écoles ou des associations aient également envoyé personnellement leurs doléances à la Commission Odoki. Globalement, cet exercice constitutionnel mobilise fortement les citoyens. Au total, la

---

[258]Entretien avec Ken Lukiamuzi, un parlementaire et le président du *Conservative Party* (CP), à Kampala le 18 septembre 2012.

[259]Certains chercheurs ougandais affiliés au CBR tels que Ddungu E. (1994) pensent que le fort encadrement des citoyens à travers les conseils de résistance aurait empêché l'émergence de diverses formes d'organisations sociales. Par ces conseils, le « Mouvement » serait parvenu à contenir les débats.

[260]Entretien avec Benjamin Odoki, ancien président de la Commission Constitutionnelle et actuel président de la Cour suprême, le 26 septembre 2012.

Commission obtient 25 547 doléances écrites et orales[261]. Cependant, si les commissaires ont été envoyés aux quatre coins du pays afin de récolter les doléances politiques, le Nord et l'Est du pays souffrent d'une sous-représentation. Le tableau n°4 nous indique le nombre de doléances obtenu par RC des districts aux villages :

Tableau 4: Les doléances rédigées par conseil de résistance

Région	RC V	RC IV	RC III	RC II	RC I	Total
Centre (Royaume du Buganda)	5	8	128	743	3541	4425
Est	8	3	127	540	2058	2736
Nord	9	2	137	258	380	786
Ouest	11	3	172	682	3513	4381
Total	33	16	564	2223	9492	12328

Source: Odoki B., 2005, The Search for a National Consensus. The Making of the 1995 Uganda Constitution, Kampala, Fountain Publishers, p153.

Le nombre de doléances est faible au niveau des deux derniers échelons. Les zones de conflits inaccessibles situées particulièrement en région Acholi, Lango et Teso sont la principale raison à cette sous-représentation (Waliggo J. M., 1994 : 25). Les travaux de Moehler D. C. (2008) sur la contribution globale des Ougandais à la Commission Odoki relativisent également cette participation du peuple. Malgré une mobilisation sans précédent dans l'histoire constitutionnelle de l'Ouganda, elle insiste sur les pratiques parfois centralisatrices des leaders RCs. Ces derniers auraient rédigé les doléances à l'écart des communautés locales et alors négligé leur rôle de rassembleur (*Ibid* : 57). Selon Moehler D. C., les Ougandais ayant participé à l'exercice ne constituaient au final qu'une faible partie de la population. Elle les qualifie de

[261]De nombreuses doléances sont écrites en langues vernaculaires. Ce total comprend l'ensemble des doléances envoyées à la Commission. Celles rédigées par les RCs ne représentent donc qu'une partie.

« distrusting democrats », des individus familiers des pratiques démocratiques et pourtant méfiants à l'égard des institutions gouvernementales (*Ibid* : 120).

1.2 L'expression des « imaginaires politiques » du foncier : les doléances politiques

Simultanément, le gouvernement NRM entreprend donc une réforme des politiques publiques foncières à travers la fabrication d'une loi foncière, et une réforme constitutionnelle débouchant sur une nouvelle formulation du chapitre foncier. Pendant plusieurs mois, la Commission Odoki parcourt le pays afin de collecter les doléances des citoyens ougandais, sous une forme écrite et parfois orale, un travail long qui nécessite le déplacement des commissaires dans plus de 800 sous-comtés (RC3). Ces doléances sont perçues par le gouvernement NRM comme l'expression des volontés du peuple concernant les différents enjeux constitutionnels dont le foncier fait partie.

Il serait cependant risqué d'appréhender ainsi ces pratiques discursives puisqu'elles s'inscrivent dans une démarche politique et sont principalement rédigées par les représentants des RCs rattachés au « Mouvement ». Puisque nous ne pouvons accéder aux personnes qui les ont formulées, nous décidons de les penser comme des « imaginaires politiques » (Lamizet B., 2012) ancrés dans une historicité politique et énoncés dans un contexte social spécifique. La section 1.2.1 détaille cette méthodologie.

Dans le royaume du Buganda, le début des années 1990 correspond à une renaissance institutionnelle du royaume. Bien qu'il ne soit toujours pas restauré, il s'organise et rédige des doléances politiques. La section 1.2.2 explore la manière dont le royaume utilise ses doléances afin d'entamer des négociations avec le gouvernement sur les possibles conditions de sa restauration, en tant qu'institution traditionnelle apolitique, et le statut des terres mailo. Les habitants du royaume envoient également leurs doléances à la Commission Odoki et témoignent sans surprise leur volonté de récupérer ce que les gouvernements déchus leur ont volé. La section 1.2.3 analyse les « imaginaires politiques » du foncier à l'extérieur du Buganda, des doléances qui font ressurgir les divisions Nord/Sud caractérisant le pays. Enfin, la section 1.2.4 analyse les doléances politiques du « Mouvement » et des anciens partis politiques. Ces pratiques discursives font toutes l'apologie du *freehold* mais se distinguent principalement sur la question du contrôle des terres par le gouvernement.

1.2.1 Comment lire les « imaginaires politiques » du foncier ?

En plaçant les citoyens ougandais au cœur du processus de formulation d'une nouvelle Constitution entre 1990 et 1992, le régime NRM a divisé le processus de fabrication de la nouvelle politique publique foncière. D'un côté, une approche technicienne à huis-clos fabrique un énoncé de problème et de solution foncière, cristallisés dans les projets de lois de 1990 et 1993. De l'autre, le gouvernement NRM invite les citoyens ougandais à participer à un problème de légitimité politique par le biais d'un questionnaire orienté contenant des réflexions sur la réforme du système foncier.

À travers les pratiques discursives des citoyens, dont la forme commune est celle de la doléance politique, de nouvelles façons d'envisager la réforme du système foncier sont formulées, en parallèle de l'énoncé de solution foncière fabriqué à partir de 1987. Ces imaginaires n'ont pas vocation à animer un débat au cœur d'un quelconque « espace public » au sens Habermasien du terme, mais à être rassemblés et analysés par la Commission Odoki. Mais comment analyser ces pratiques discursives contenues dans les doléances politiques avec cette volonté de les penser comme participant à la réforme du système foncier ? Nous souhaitons les comprendre comme des expressions de « l'imaginaire politique » foncier des individus ou groupes d'individus ayant participé à cet exercice. Le concept « d'imaginaire politique » tel qu'entendu par Bernard Lamizet (2012) nous permet de nous détacher du réel pour capturer l'intériorisation des représentations politiques, et, dans notre cas, celle de la représentation politique de la question foncière. Puisque l'imaginaire fait fi du réel, c'est-à-dire des oppositions et des confrontations caractérisant la réalité du champ politique, il nous permet d'avoir accès à un langage où il n'y a pas de rapport à l'autre. « L'imaginaire politique » désigne dans ces conditions un champ dans lequel il n'y aurait aucune contrainte à l'expression et où les fantasmes d'une société pourraient pleinement s'exprimer (*Ibid* : 27).

Cette méthode de l'imaginaire est choisie malgré ses contraintes. En effet, il n'est pas envisageable de penser un champ totalement neutre où l'expression d'une opinion ne subirait aucune contrainte. L'expression des individus ou groupes d'individus pendant l'exercice constitutionnel le démontre. C'est le champ politique lui-même qui permet l'existence de lieux où s'exprime le champ de l'imaginaire. Son expression est structurée, encadrée par les questionnaires distribués lors des séminaires conduits dans chaque district. Par ailleurs, nous nous devons de garder à l'esprit la nature élitiste des doléances puisque ce sont les représentants politiques des RCs qui les rédigent. Ces imaginaires sont donc limités par les contraintes

énoncées, et si nous ne pouvons pas les analyser comme un miroir de la réalité qu'ils décrivent ou déplorent (Banégas R., 1998), nous décidons de les penser comme des reflets « d'imaginaires politiques » du foncier. Dans ce sens, ils nous permettraient de saisir les volontés des individus exprimées au sujet de la réforme du système foncier.

Dès lors, afin de restituer à ces pratiques discursives un résidu de pragmatisme, il est indispensable de les enraciner dans leur conjoncture locale et d'apporter, dans la mesure du possible, un éclairage historique nécessaire à leur compréhension. Ces imaginaires portent en eux une historicité au sens que lui donne Jean-François Bayart (1989), c'est à dire un héritage de différentes cultures datant de la période précoloniale. Cette historicité faciliterait alors la compréhension des imaginaires.

Afin d'obtenir des tendances, nous avons étudié les doléances politiques du gouvernement, des anciens partis politiques, du royaume du Buganda, mais également 70% des soumissions provenant des paroisses (RC2) et des comtés (RC3) récupérées aux archives de la Commission Électorale à Kampala[262]. Il existe des doléances rédigées par des coopératives agricoles, cependant elles sont restées introuvables. Nous avons analysé 1216 doléances écrites par les RC2 et 276 rédigées par les RC3. Les questions posées aux citoyens sont des questions semi-ouvertes ce qui facilite le décompte des réponses pour formuler des tendances.

Les doléances ont été rédigées entre les mois d'avril et octobre 1991 et ce pour chacun des 38 districts existant en 1990. Sept questions posées aux Ougandais nous intéressent pour faire émerger les tendances de nos « imaginaires politiques » du foncier à travers le pays :

1) La forme du gouvernement : fédérale ou unitaire ;
2) La restauration des institutions traditionnelles ;
3) Le rôle politique des leaders traditionnels ;

[262]Ces pourcentages sont donc relatifs au nombre de doléances trouvées à la Commission Electorale et aucunement au nombre de doléances écrites au total par les citoyens. En 1991, il existe 38 districts en Ouganda mais le nombre de paroisses (RC2) et de sous-comtés (RC3) nous est inconnu. Enfin, nous ne possédons pas de doléances pour chaque district. L'ensemble des doléances a été analysé par les membres de la Commission Odoki afin de rédiger la première mouture de la Constitution. Cependant il nous a semblé nécessaire d'appréhender par nous-même, d'une manière parcellaire et dans la mesure du possible, les réponses apportées par les citoyens.

4) La tenure foncière préférée : le *freehold*/mailo[263], le *leasehold*, les régimes fonciers « coutumiers » ou une combinaison *leasehold*/régimes fonciers « coutumiers » ;
5) L'uniformisation du système foncier.
6) L'abolition du *Land Reform Decree* (LRD) de 1975 ;
7) L'ultime « propriétaire » des terres[264].

La question de l'uniformisation du système foncier est entendue par les commissaires comme la disparition progressive des nombreuses tenures foncières[265] au profit d'une seule. Par ailleurs, les questions sur la forme du gouvernement, sur la restauration des institutions traditionnelles et sur le rôle de leurs leaders sont intégrées car elles sont directement liées à l'enjeu foncier. Par exemple, lorsque le roi du Buganda (*Kabaka*) est le premier président de l'Ouganda en 1962, le statut fédéral octroyé au Buganda lui avait permis de gérer de façon autonome la ressource foncière.

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 on les compare à celles rédigées par les RC1. Enfin, la majorité des doléances individuelles et de celles écrites par les RC1 sont en langues locales, une difficulté de taille puisqu'il existe en Ouganda une cinquantaine de langues vernaculaires. Pour les doléances des RC2 et des RC3 rédigées en langues locales, l'aide d'un traducteur a été indispensable.

---

[263]Dans le questionnaire, le système foncier mailo-bibanja est appelé mailo et est placé avec le *freehold.*

[264]Ces questions sont issues du questionnaire rédigé par les commissaires afin d'aider les individus à formuler leur opinion.

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

1.2.2 « L'imaginaire politique » du foncier au Buganda : pas de royaume sans système foncier mailo-bibanja

En 1991, le Buganda n'est pas le porte-parole d'un projet de restauration des institutions traditionnelles unissant tous les habitants du royaume, ni celui d'une politique foncière souhaitable à une échelle nationale. Ce manque d'unité s'explique moins par un désintéressement des Baganda envers l'institution traditionnelle abolie que par les nombreuses transformations subies par la société ganda depuis le coup d'État d'Obote I. La section 1.2.2.1 démontre que, malgré ces mutations, une large majorité des Baganda souhaite une restauration du *Kabaka* à titre culturel et du système foncier mailo-bibanja.

Ces revendications sont proches de celles émanant des représentants du royaume. La section 1.2.2.2 analyse cette doléance et explore la manière dont l'institution traditionnelle ganda nouvellement regroupée en comité l'utilise pour exprimer ses premières revendications. Pour gagner la confiance du NRM dont les membres clefs ont construit les fondations du « Mouvement » sur un discours anti-sectaire prenant pour cible les leaders traditionnels, le Buganda choisit de présenter son projet de restauration sous un angle culturel et économique. La section 1.2.2.3 étudie comment l'institution traditionnelle ganda parvient à légitimer la restauration du système foncier mailo-bibanja en l'associant aux « traditions » du royaume.

1.2.2.1 La voix des habitants du royaume : un attachement au système foncier mailo-bibanja et au Kabaka

Au début des années 90, les habitants du royaume du Buganda souhaitent majoritairement une restauration du *Kabaka*. Cependant, ils n'envisagent pas la restauration du royaume de la même manière. Lors d'une étude de terrain au Buganda au début des années 1990, Karlstrom M. (1999) distingue différentes opinions. Selon ses travaux, les élites rurales[266] et les commerçants urbains du secteur informel sont majoritairement en faveur d'une restauration du royaume. Cette volonté tiendrait davantage à une déception, à leur manque d'intégration dans la nouvelle mécanique NRM, qu'à des volontés sécessionnistes. Les élites

[266]Elles sont composées de propriétaires terriens, de commerçants, d'enseignants ou encore de fonctionnaires.

urbaines sont divisées, bien qu'une majorité favorable à une restauration culturelle favorisant le développement du royaume se dégage. Les opposants à toute forme de restauration sont peu nombreux. Ce sont principalement de jeunes intellectuels vivant dans la capitale ou issus de la diaspora ougandaise. En milieu rural, une large majorité des Baganda souhaite une restauration du *Kabaka* en tant que leader culturel, non en tant que dirigeant politique. Enfin, les non Baganda sont mitigés. Ils craignent une nouvelle hégémonie ganda défavorable à leur activité en région centrale.

Dans le royaume, le soutien des Baganda à une restauration culturelle s'exprime par le biais d'associations royalistes. La plus connue est *Nkoba Za Mbogo*, une organisation étudiante créée au début des années 90 dont la dynamique unificatrice est la loyauté portée au *Kabaka*. Elle effectue différentes tâches volontaires pour le royaume dont celle d'assurer la sécurité du roi pendant ses déplacements (Brisset Foucault F., 2011 : 378). Les propositions de restauration radicales émanent davantage de certaines élites royalistes urbaines. Ces gens se présentent comme les fils et les filles du *Kabaka* « Abazzukulu ba Buganda » et sont davantage affiliés à la vieille aristocratie foncière. Ils souhaitent un retour au fédéralisme de 1962 reconnaissant le *Kabaka* comme chef politique et leader culturel. Ce groupe des radicaux royalistes est souvent appelé au Buganda *federo*, un terme en luganda traduisant la singularité du régime fédéral ganda associant le fédéralisme à la monarchie.

En 1991, le royaume du Buganda comprend 9 districts[267]. L'étude des doléances conservées à la Commission Électorale ne concerne que 6 des 9 districts. L'analyse des cahiers de doléances des RC2 et des RC3 de ces 6 districts permet d'établir des tendances pour chaque district. Le tableau n°5 présente ces tendances.

[267]Le district de Kampala, Mukono, Kalangala, Mubende, Masaka, Rakai, Luwero, Mpigi et Kiboga.

Tableau 5: Analyse des doléances pour le royaume du Buganda

District	Kampala	Mukono	Rakai	Mubende	Masaka	Luwero
Forme du gouvernement	Fédéral	Fédéral	Fédéral	Fédéral	Fédéral	Fédéral
Restauration des leaders traditionnels	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Rôle politique des leaders culturels	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Tenure foncière préférée	Freehold /Mailo	Freehold /Mailo	Freehold /Mailo	Freehold	Freehold /Mailo	Freehold /Mailo
Uniformisation du système foncier	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non
Abolition du LRD	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Ultime « Propriétaire » des terres	État	État	État	État	État	État

Au sein du royaume, une majorité des habitants souhaite une restauration des institutions traditionnelles, sans pouvoir politique, au sein d'un État fédéral. Le *Land Reform Decree* (LRD) serait aboli[268], le système mailo-bibanja restauré et l'État serait l'ultime « propriétaire » des terres. Ces tendances confirment les analyses de Karlstrom M. (1999) dont les résultats indiquent qu'une majorité est favorable à une restauration culturelle des royaumes traditionnels sans pouvoir politique. Pour le comté (RC3) de Ntuusi dans le district de Masaka, la restauration

[268]Il est intéressant de noter que seul le district de Luwero ne souhaite pas abolir le *Land Reform Decree*, un district dans lequel s'est déroulée une partie importante de la guerre du bush à partir de 1981. En 1986, des combattants et partisans du NRM sont récompensés par l'octroi de baux locatifs dans ce district, un élément pouvant expliquer cette préférence.

du *Kabaka* est une condition pour la survie des Baganda « In fact, if you take away the *Kabaka* from Buganda, you almost wipe away Baganda »[269]. Au Buganda, la restauration du royaume semble être associée à la résurrection des valeurs morales et culturelles ganda.

La restauration du *Kabaka* ne peut être détachée de la question du système foncier mailo-bibanja. Comme l'évoque l'un des commissaires originaire du Buganda, le professeur Ssempebwa, il n'y a rien de surprenant à l'idée que les Baganda et les « étrangers »[270] vivant au Buganda revendiquent la restauration de ce système foncier puisqu'ils ne connaissent majoritairement que cette tenure depuis presqu'un siècle[271]. Cependant, cette question « d'habitude » est à appréhender sous un angle historique. Bien qu'exogène puisque instauré par les colons britanniques en 1900, le système foncier mailo-bibanja devient progressivement une « tradition inventée ». Ce concept issu des travaux de Hobsbawm and Ranger (1992) insiste sur la nature inventée des traditions qui, pour exister, puisent dans le passé une référence solide offrant une légitimité à la tradition et une cohésion nouvelle au groupe qui l'adopte. Le système foncier mailo-bibanja puise son référent dans la force du *Kabaka* qui, durant la période précoloniale, était le gardien absolu des terres.

Aujourd'hui ce rôle de gardien perdure. Pour les Baganda, le *Kabaka* demeure le gardien des terres du royaume (Green E., 2005 : 13). Cette position de gardien est attachée à une relation patron-client qui se déploie progressivement sur tout le territoire ganda à partir du XVIIème siècle. Progressivement, la logique lignagère auparavant en vigueur disparaît au profit d'une logique clientéliste et le *Kabaka* met en place un nouveau système nominatif des chefs non héréditaires[272] (Médard H., 2007 : 248). Au fur et à mesure, 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

---

[269]Il s'agit d'une citation issue de la doléance politique envoyée par le RC3 de Ntuusi à la Commission Odoki. Il est situé dans le district de Masaka dans le Buganda en région centrale du pays. Aucune date ne figure sur la doléance.

[270]Bien que le Buganda soit une terre d'immigration, le terme d'étranger distingue les Baganda des allogènes qui habitent dans le royaume.

[271]Entretien avec le professeur Ssempebwa, ancien commissaire pour la Commission Odoki, le 11 septembre 2012.

[272]Nous expliquerons davantage ces changements au cœur de l'organisation du royaume dans la section 1.2.2.3

lignagers. On devient *kusenga*, le client d'un patron. Les chefs de clans ont perdu leur « pouvoir » foncier pour le transmettre en totalité au *Kabaka*. Il devient *Ssaabataka*, l'autorité supérieure gardienne des terres pour en assurer la redistribution (Lwanga-Lunyiigo S., 2007 : 10).

Le *Ssaabataka*, patron du système clientéliste et chef suprême parmi les leaders des clans, distribue directement des terres aux membres de la famille royale (princes, princesses, reine-mère...) ainsi qu'à des chefs. Tous les chefs Baganda disposent d'une terre liée à leur fonction. Les *bakungu*, des chefs possédant un emploi à la cour ou dans les provinces du royaume, reçoivent des terres tout comme les *batongole*, des chefs non héréditaires qui occupent les domaines réservés au roi. Généralement les *batongole* servent le roi dans l'espoir d'une récompense. Ils sont les représentants de l'autorité royale et possèdent des fonctions politiques et judiciaires telles que la collecte d'impôts royaux. Les chefs de clans appelés *bataka* reçoivent leur terre des chefs supérieurs à savoir des *bakungu*, *batongole* et des membres de la famille royale, et non directement du *Kabaka* lui-même. Ils sont également « chefs » des terres du clan appelées *butaka*. À la fin du XIX siècle, les chefs non héréditaires dominent les chefs de clans. Ils obtiennent leur parcelle du *Kabaka* et entretiennent une relation clientéliste avec les *bakopi* cultivant leur terre (Mafeje A., 1971 : 5).

Les mutations du pouvoir au Buganda sont directement liées à la distribution des terres. Le roi donne des terres en échange de services rendus mais peut les reprendre puisqu'il en est le gardien. La propriété foncière privée (*freehold*) n'existe pas. Au Buganda, on utilise le contrôle des terres pour exprimer les relations de pouvoir (Holly Hanson E., 2003), et tous les Baganda, à l'exception du *Kabaka*, sont les clients d'un patron. En 1900, l'introduction du système mailo[273] privatise la terre. Au regard du droit formel étatique, le *Kabaka* n'est plus le patron de ce système clientéliste puisque chaque terre allouée permet au nouveau propriétaire de se désengager de ce système en devenant son propre patron.

Cependant, ces changements légaux n'ont pas détruit l'idée que le *Kabaka*, en tant que *Ssaabataka*, demeure le gardien symbolique des terres au Buganda. Dans les années 90, cette tradition inventée liée au *Kabaka* fait toujours sens. La majorité des habitants du royaume du Buganda demande la restauration du système mailo-bibanja. Paradoxalement, les habitants du royaume ont majoritairement désigné l'État en tant qu'ultime « propriétaire » des terres. Une

[273]Il devient mailo-bibanja en 1928 avec la loi qui sédentarise les paysans. Se reporter au chapitre liminaire.

explication peut être avancée. Dans le royaume, le fédéralisme est choisi en défaveur d'un système unitaire, un système où l'État ganda serait restauré en tant qu'ultime « propriétaire » des terres. Dans ce cadre légal, le *Kabaka* serait le gardien symbolique des terres au côté d'un État du Buganda gestionnaire et « propriétaire ».

Enfin, nous pouvons également faire l'hypothèse que le mailo-bibanja comme « tradition inventée » tient également à la transformation des relations entre les *bakopi* et les anciens chefs. Si la tenure mailo-bibanja est un système exogène importé, il se construit malgré tout sur les vestiges d'un ancien système. En période précoloniale, on repère quatre formes d'appropriation :

1) Les droits des chefs (*batongole/bakungu*) appelés *obutongole* rights ;
2) Les droits héréditaires des chefs claniques appelés *obutaka rights* ;
3) Les droits individuels héréditaires appelés *obwesengeze* dont pouvait jouir un chef ou un paysan ;
4) Les droits d'occupation des *bakopi* que l'on retrouve sur les *obutaka*, *obutongole* et les *obwesengeze*. Ces droits ne sont pas héréditaires.

Comme évoqué précédemment, tous les Baganda, à l'exception du *Kabaka*, sont les clients d'un patron. Cependant, les relations clientélistes ne sont pas construites sur une base inégalitaire profonde mais sur une logique d'obligations réciproques. Les clients ne sont pas enchaînés aux patrons, au contraire, ils sont libres de les quitter pour en choisir un autre. Les travaux de l'historienne Elizabeth Hanson (2003) parlent d'une relation de confiance, d'un amour entre le patron et son client. La mise en place du système foncier mailo-bibanja en 1900 bouleverse les pratiques foncières puisqu'il introduit le *freehold*, dépossède juridiquement le *Kabaka* de son rôle de *Ssaabataka*, et sédentarise les *bakopi* à partir de 1928.

Globalement, les relations de clientèle ont été bouleversées par l'accord de 1900. Cependant, des nouvelles formes d'échanges se mettent en place. Les droits d'occupation en terres mailo sont désormais affaire d'État au travers des textes de lois, mais des marges de négociations persistent entre les deux protagonistes et confèrent à cette tenure un caractère « coutumier ». Malgré les abus de certains propriétaires mailo lors de la suppression de ce système foncier par le LRD en 1975[274], les échanges évoluent et se construisent suivant différents

[274]Se référer au chapitre liminaire.

modèles. Chaque relation entre un détenteur-occupant et son propriétaire mailo est différente. L'achat de terres mailo par des chefs de clans afin de reconstituer les territoires claniques souvent morcelés par le découpage foncier de l'accord de 1900 en atteste. Ces reconstitutions des anciens territoires claniques nient le caractère privé et économique du système mailo-bibanja pour un « retour » aux pratiques locales où la terre n'est pas un bien commercial (West H., 1972 : 148-150). Dans ce cadre, les échanges entre *bakopi* et propriétaires ont pris des formes différentes. La notion « d'habitude » évoquée par le commissionnaire Ssempebwa trouve ici de nouveaux ancrages. Au début des années 1990, une majorité des habitants du royaume souhaite conserver cette « tradition inventée » car elle est porteuse de liens, « d'habitudes » multiples.

1.2.2.2 Les doléances politiques des représentants du Royaume du Buganda : l'expression de revendications politiques

Une partie de l'élite nouvellement représentante de l'institution traditionnelle abolie rédige également des doléances. Au début des années 1990, le royaume du Buganda n'est toujours pas restauré. Il ne reste rien de ses institutions, ni de ses biens saisis par le gouvernement d'Obote I en 1966 parmi lesquels figurent le *Bulaange*, le siège du gouvernement et du parlement, le *Lubiri*, l'ancien palais du *Kabaka*, des terres mailo officiels[275] et des lopins de terre appartenant personnellement au roi.

Depuis 1986, la question de la restauration des institutions traditionnelles est repoussée par le gouvernement NRM. Dès sa prise de pouvoir, le président Y. K. Museveni fonde sa politique sur la nécessaire destruction des fractures ethniques et religieuses. Dans un discours prononcé suite à l'élection du National Resistance Council (NRC), le premier parlement ougandais sous le NRM, il présente les fondements idéologiques du NRM en opposant la souveraineté étatique aux règnes des entités tribales : « If these tribal entities were equal to the tasks of a viable nation-state, why did they surrender their sovereignty to foreigners ? Can any

[275]Comme évoqué dans le chapitre 3, les mailo officiels sont des terres allouées à des membres de la famille royale et aux chefs de comté travaillant pour la Couronne ganda lors de l'accord de 1900. Ces terres ne peuvent pas être vendues.

foreigner come here now and take away our sovereignty? It is impossible! This is because our present State is superior to the ancient tribal one » (Y. K Museveni, 1990).

Ce sont les institutions traditionnelles qui sont ici visées et accusées d'avoir coopéré avec les colons britanniques afin de renforcer un pouvoir tribal au détriment d'une unité nationale. Plus largement, les solidarités primaires façonnées par les appartenances sont aux yeux du Président des sources de violence. Face aux parlementaires qui composent le pouvoir législatif en 1989, ce discours rend indésirable le retour des divisions politiques selon des lignes ethniques ou religieuses. Ce programme « anti-sectaire » entériné par le vote d'une loi en 1988, *the Anti-sectarianism Bill*, rend punissable tout discours ou action reposant sur la religion ou l'ethnicité qui encourage l'hostilité entre des personnes (Karlstrom M., 1999 : 226). L'unité nationale exige dès lors l'élimination des divisions tribales et religieuses, et a fortiori, le retour des institutions traditionnelles dans le paysage politique.

Lorsque le *Kabaka* Mutebi II revient d'exil en 1990, il est toujours reconnu par les Baganda en tant que *Ssaabataka*. Il est le chef des 52 clans existant au Buganda et le gardien des terres (Mutibwa P., 2008 : 229). La résurrection du royaume débute en juin 1991 par la formation d'un conseil suprême, le *Ssaabataka Surpreme's Council* (SSC)[276]. Il est composé de 17 membres choisis parmi les chefs de clan Baganda et des personnalités influentes[277] dont la majorité est composée de propriétaires mailo. Ce comité est en charge de promouvoir la culture et l'héritage ganda et de favoriser le développement économique du royaume. Il défend l'idée d'un régime fédéral, proche de celui existant à l'indépendance sous la Constitution de 1962 (Mayiga C. P., 2009), où le Buganda jouerait à nouveau un rôle important. Cependant, ce comité ne souhaite pas voir le *Kabaka* rentrer en politique. Les doléances du royaume précisent que l'État fédéré Baganda ne peut être représenté par le *Kabaka* dont la fonction est celle d'un leader traditionnel. Ces objectifs sont énoncés par le *Kabaka* Mutebi II dès la première réunion du SSC le 19 juin 1991 (Mayiga C. P., 2009 : 41). La position du SSC est celle d'une monarchie culturelle et économique dont la réussite ne peut être assurée que par une collaboration avec le NRM. Cette position modérée est notamment celle de l'universitaire Apolo Nsibambi, l'un des

[276]Le retour du *Kabaka* et le lancement du processus constitutionnel activent les mouvements. Cependant, un groupe de royalistes était déjà actif dès 1987.

[277]Ces hommes sont éduqués. Ils sont dans le milieu des affaires et/ou travaillent au sein du gouvernement NRM.

plus importants protagonistes de la restauration du royaume, par son rôle d'intermédiaire entre les représentants du royaume du Buganda et le gouvernement NRM.

En aout 1991, les points forts du message envoyé à la Commission Odoki s'établissent autour de quatre axes. Le premier concerne la restauration du *Kabaka* en tant que leader culturel. Cette fonction lui permettrait de promouvoir l'héritage ganda. Le deuxième implique la mise en place du fédéralisme en tant que système d'organisation, d'administration et de gouvernement. Dans ce cadre, le roi apolitique conserve certains pouvoirs importants dont celui de lever l'impôt sur « son » territoire. Troisièmement, le SSC demande la restitution des biens confisqués par Obote I. Les biens réclamés, connus sous l'appellation d'*Ebyaffe* (nos choses) par les Baganda, comprennent également les 9000 sq miles de terres que le président ganda Mutesa II, alors roi du Buganda, avait transféré sous l'autorité du *Buganda Land Board* (BLB)[278]. Lors du coup d'État orchestré par Milton Obote I en 1966, ces terres lui avaient été retirées pour être placées sous l'autorité de l'État. La restitution des mailo officiels et des terres privées du *Kabaka* permettrait au royaume de promouvoir son développement économique à travers une gestion autonome de cette ressource, priorisant la production et la taxation des personnes habitant ou cultivant les terres du *Kabaka*.

Enfin, le SSC souhaite la restauration de la tenure foncière mailo-bibanja, un système sur lequel le royaume a pendant longtemps fondé sa gloire. Plus globalement, les royalistes sont en faveur du *freehold*. En effet, le système mailo-bibanja repose initialement sur l'allocation d'un titre de propriété privée. Apolo Nsibambi, un des membres les plus importants du SSC, le rappelle lors d'un séminaire donné en faveur des secrétaires d'État du NRM en 1991. Au cours de ce séminaire, il souligne la nécessité d'adopter le *freehold* comme tenure foncière la plus efficace afin de promouvoir le développement économique en Ouganda. À ses yeux, le système mailo-bibanja n'est rien d'autre qu'un régime de propriété privée « In 1900, the British introducted in Buganda the Mailo tenure system, which is a modified form of freehold » (Nsibambi A., 1991 : 1). L'intervention d'Apolo Nsibambi nous rappelle que le SSC est en accord avec le paradigme orthodoxe de l'époque, cette vision standard pour laquelle la propriété privée (*freehold*) assure la meilleure incitation possible à un usage productif optimal de la ressource foncière. Son discours au séminaire est une occasion pour le royaume de faire passer

[278]Pour rappel, ces terres appartenaient à la couronne britannique en 1900. À l'indépendance, le *Kabaka* les fait basculer sous l'autorité du BLB. Se référer à la section 1 du chapitre liminaire et la carte n°3.

un message : dédiaboliser le système mailo-bibanja. Cette tenure ne serait qu'une hybridation du *freehold*, et rien de plus.

1.2.2.3 Intégrer le système foncier mailo-bibanja au nationalisme culturel ganda

La promotion d'une culture et d'un héritage Baganda par le SSC s'inscrit dans la recomposition d'une nation ganda où l'objectif principal est l'homogénéisation culturelle au profit d'une unité entre les Baganda. Au début des années 1990, la société Baganda n'est plus celle des années Obote I lors de l'abolition du royaume. Les acteurs du jeu foncier ne sont plus les mêmes. L'élite terrienne a perdu de son pouvoir politique bien que certains propriétaires mailo soient parvenus à se réinsérer dans la nouvelle administration locale composée des RCs ou au sein du gouvernement. Depuis le milieu des années 60, l'apparition d'une bourgeoisie éduquée, davantage tournée vers le commerce et possédant parfois des terres mailo, grâce au développement du marché foncier, concurrence l'élite terrienne (Mamdani M., 1976). Elle parvient à survivre grâce à des activités diverses quand l'élite souffre de la baisse des cultures de rentes pendant les années de dictature. Le prestige même d'appartenir à une ancienne famille terrienne s'est amoindri alors qu'il contribuait à la renommée des propriétaires mailo pendant la colonisation (Karlstrom M., 1999 : 177). L'élite terrienne s'est transformée. Si elle est toujours composée d'une ancienne garde dont les caractéristiques reposent sur l'enchevêtrement d'un pouvoir politique local ou national au prestige d'appartenir à une grande famille de propriétaire mailo, elle évolue au côté de cette bourgeoisie majoritairement disposée à travailler avec le nouveau gouvernement NRM.

Le statut même des détenteurs-occupants a évolué. Certains se sont enrichis et deviennent des *kulaks*, des paysans pouvant engager de la main d'œuvre saisonnière pour cultiver leur *kibanja* à leur place. Les *kulaks* ne sont toujours pas propriétaires de leur terre, cependant ils ne comptent plus sur la simple force de travail de leur famille (Mamdani M., 1976). Enfin, un véritable marché foncier s'est développé dans le royaume. Premièrement, la terre est vendue par les propriétaires mailo. Des enquêtes menées en 1953 par A.B. Mukwaya montrent qu'un tiers des grands domaines mailo de plus de 240 hectares ont été divisés entre 1920 et 1950 et revendus en petites et moyennes propriétés (Mukwaya A. B., 1953 : 79).

Deuxièmement, dès 1928 et plus intensément depuis la crise politique et économique débutée sous Obote I, la réaction des détenteurs-occupants aux surtaxes des propriétaires

mailo[279] se traduit par la mise en place d'un marché foncier en dehors du cadre légal. La loi de 1928 interdit la vente d'une partie ou de la totalité du *kibanja* par les détenteurs-occupants si le propriétaire mailo ne donne pas son accord. Malgré cette interdiction, les détenteurs-occupants ont progressivement mis en place un double marché foncier (Troutt E. S., 1994 : 20). Ils vendent des parties de leur *kibanja* sans le consentement des propriétaires. Ces nouveaux statuts alliés aux ventes souterraines complexifient davantage les relations à la terre au sein du royaume et, a fortiori, le rassemblement de ces différents acteurs autour d'un « imaginaire politique » foncier commun.

La multiplication des acteurs n'est pas le seul obstacle à l'unité du royaume aboli depuis plus de vingt ans. Pendant une décennie, les jeunes générations n'ont pas été guidées par le *Kabaka*. La restauration du royaume du Buganda suppose des changements. Elle suppose une nouvelle façon de penser le rôle du royaume au sein du « Mouvement » NRM. Ces mutations amènent le SSC à promouvoir un héritage ganda au profit d'une unité entre les Baganda. Cette mise en avant d'une culture ganda participe à un nationalisme culturel, un mouvement composé d'éléments culturels de la société précoloniale et coloniale[280] (Karlstrom M., 1999 : 73). La place centrale du *Kabaka* dans le système ganda est un élément conservé dans l'élaboration de ce nationalisme.

Au Buganda, la mécanique politique centralisatrice plaçait le roi au sommet de la pyramide. En période précoloniale, il nommait des chefs le représentant sur son territoire et imposait une hiérarchie centralisée. Ce contrôle des chefs commence au Buganda dès le XVIIème siècle lorsque le royaume entame une formidable vague d'expansion à travers le pays. À cette époque, le *Kabaka* ne règne plus dans le cadre d'un accord avec les chefs de clans héréditaires et met en place un système nominatif novateur. Le *Kabaka* désigne une hiérarchie de chefs non héréditaires afin qu'ils contrôlent les nouvelles régions conquises et/ou les comtés du royaume (*ssaza*), une entreprise qui forme progressivement autour du roi des réseaux puissants affiliés directement au cœur du pouvoir (Chrétien J-P., 1994 : 25). Les nouvelles terres conquises sont désormais contrôlées par des chefs non héréditaires, possédant de fait une

[279]La question de la surtaxe des *bakopi* par rapport aux prix fixés par la loi de 1928 a été abordée dans la section 2 du chapitre 3.

[280]L'idée de Karlstrom M. est de refuser tout primordialisme et d'insister sur le caractère construit de ce nationalisme.

autorité sur les terres et rognant progressivement les privilèges des chefs de clans (Médard H., 2007 : 296).

La société ganda précoloniale est stratifiée : une asymétrie de pouvoir existe à plusieurs échelles que ce soit entre le père et ses enfants, le mari et sa femme, le chef et les *bakopi*. Le *Kabaka* est à la tête de ce système (Richards, 1964). Cependant, l'allégeance au roi s'exprimait au travers des chefs non héréditaires et ne trouvait pas d'expression au sein de la population ganda. L'idée d'une totalité, d'une unité démographique ganda exprimant une allégeance au roi n'existait pas (Karlstrom M., 1999 : 82). Un ouvrage écrit par le *Katikkiro* Kaggwa au début de la colonisation le confirme. Il décrit toutes les pratiques et coutumes du pays au début du XXème siècle où le seul point commun unissant les Baganda est la soumission au *Kabaka* à travers les chefs.

L'expression d'une culture commune ne débute qu'à partir de la colonisation. Elle est la résultante de nombreuses modifications apportées par les colons britanniques au système politique ganda. Karlstrom M. (1999) évoque de nombreuses causes allant de la sédentarisation des *bakopi*, qui développent des pratiques transmises de générations en générations, aux nombreuses révoltes des chefs de clans refusant les nouvelles règles du jeu politique imposées par les colons britanniques[281]. Afin de combattre ce nouveau système, les chefs de clans font appel aux « traditions » ganda et placent ainsi le *Kabaka* à la tête d'un nouveau domaine culturel. Progressivement, la royauté ganda devient le trait d'une culture que l'on cherche à décrire et à promouvoir afin de protéger des intérêts personnels divers. Privée de sa gloire militaire et de son pouvoir arbitraire, la royauté ganda devient « a new kind of supreme symbol of national unity, one which emphasized cohesion, harmony, and justice » (Karlstrom M., 1999 : 126). À la fin des années 80, ce nationalisme culturel promu par le SSC n'est donc pas en totalité un marqueur précolonial ni une pure invention mais bien une construction au fil du

[281]Progressivement, certains chefs de clans se sont dressés contre l'*Uganda Agreement*. Le Buganda est une fédération de clans, une fédération de petites entités politiques dirigées par des leaders dont l'un des rôles principaux est d'assurer une redistribution des terres au sein des clans. Ils forment ce que l'on peut appeler des *Land Trustees*, des syndicats des terres (Lwanga-Lunyiigo S., 2007 : 81). En 1920, l'un des plus puissants chefs de clans, Joswa Kate, s'oppose à l'accord de 1900 par le biais du *National Federation of Bataka*, un mouvement contestataire « par le haut » dont il a été le président. Il s'oppose principalement à la disparition de leur système d'appropriation des terres au sein de l'accord, l'*Obutaka rights*, à la faveur des *batongole*. Le partage aurait bouleversé les relations économiques et sociales du Buganda en ne respectant pas la hiérarchie du pouvoir. Ce mouvement souhaite un retour au « Clan community ».

temps. Le nationalisme culturel redonne un rôle au *Kabaka* en le plaçant toujours au sommet de la hiérarchie et promeut pour ce faire une restauration culturelle du royaume. Ce nationalisme culturel intègre la promotion du système foncier mailo-bibanja. Le mailo-bibanja comme « tradition inventée » est utilisé dès le début des années 90 par le SSC comme un marqueur identitaire du royaume. Il participe à former cette unité derrière laquelle les Baganda doivent se retrouver et compose les contours d'un « patrimoine foncier » ganda à la tête duquel se trouve le *Ssaabataka*.

Les propriétaires et exploitants des terres mailo ne sont cependant pas tous Baganda. Le Buganda est une terre d'accueil, un territoire d'immigration traversé par des individus originaires de régions ou pays divers. Ces flux s'accélèrent à partir de 1930. Entre 1931 et1948, la population au Buganda augmente de 49,6 % ; cependant, seul 13,7 % de cet accroissement est l'œuvre des Baganda, le reste correspondant aux « étrangers » venus s'installer dans la région (Richard A. I., 1954 : 77). Au début des années 70, les travaux d'Henri West (1972) sur la tenure mailo-bibanja au Buganda soulignent l'existence d'une hétérogénéité ethnique sur les terres du royaume. Ces migrations sont notamment motivées par la mise en place de la tenure foncière mailo-bibanja. Peu après 1900, les productions agricoles brutes au Buganda sont le fait de paysans ougandais venus de différentes régions, particulièrement de l'Ouest, mais également d'immigrés fuyant les violences de leur pays d'origine. Au début du siècle, de nombreux Rwandais sont employés comme main d'œuvre agricole au Buganda (Mushemeza E. D., 2007). En période précoloniale, les interactions entre les différents royaumes et sociétés lignagères sont rares (Kabwegyere T., 1995, p. 47) mais la transformation du système foncier au Buganda attire de nombreux allogènes venus cultiver le café. Si certains propriétaires mailo ont refusé de vendre leur terre à des allogènes (West H., 1972 : 54), le développement du marché foncier au sein du royaume a inévitablement permis à des « étrangers » d'obtenir des droits d'usage et parfois même d'acheter de la terre.

L'élite royaliste est consciente de cette hétérogénéité sur les terres mailo. Dès 1965, le *Lukiiko*[282], refuse pour des raisons politiques une réforme proposant la délivrance de certificats de propriété pour les détenteurs-occupants puisqu'elle aurait accordé une sécurité foncière issue du droit formel étatique à des détenteurs-occupants non ganda (Mafeje A., 1973). Cette

[282]Il est intéressant de noter que cette politique pro Baganda est davantage celle du *Lukkiko* que du *Kabaka* qui, dès le milieu des années 1920, est enclin à ouvrir le système mailo-bibanja à des non ganda.

politique pro-Baganda se retrouve dans les actions des royalistes. En 1990, une association est créée dans le but d'aider le développement économique du royaume, le *Buganda Development Association*. Elle est présidée par le royaliste Besweri Mulondo[283], un prince du royaume proche du *Kabaka*. Il est également vice-président du SSC et travaille en parallèle pour le gouvernement NRM en tant que ministre d'État des ressources naturelles (Mayiga C. P., 2009 : 297-301). Cette association cherche notamment à sensibiliser les Baganda sur la vente des terres mailo à des « étrangers », une pratique qu'elle condamne. Ainsi, bien qu'objectivement le système foncier mailo-bibanja ne puisse être attaché exclusivement à l'ethnie ganda, l'enjeu mailo devient un instrument politique stratégique pour les royalistes (Karlstrom M., 1999 : 224).

1.2.3 Les « imaginaires politiques » du foncier aux quatre coins du pays

Les opinions des habitants du royaume et du SSC sont incontestablement liées au statut particulier dont a joui le Buganda dès la période coloniale mais également aux politiques d'exclusion post indépendance orchestrées par Obote. La section 1.2.3.1 démontre que les « imaginaires politiques » du foncier au Buganda différent considérablement à l'Ouest, à l'Est et au Nord du pays, des différences qu'il faut appréhender en les enracinant dans leurs conjonctures locales. Enfin, la section 1.2.3.2 apporte un contexte aux réponses apportées par les paroisses (RC2) et les sous-comtés (RC3) afin de décrypter les consensus, les désaccords et surtout les incompréhensions des Ougandais face à des questions techniques parfois déconnectés des pratiques locales.

1.2.3.1 Les « imaginaires politiques » du foncier par région : l'héritage des divisions coloniales

À l'Ouest, à l'Est et au Nord du pays les réponses des Ougandais aux enjeux constitutionnels proposés par la Commission Odoki sont différentes. Suite à la lecture des

[283]Besweri Mulondo est un personnage clef au sein du royaume. Durant la guerre du « bush » il est l'intermédiaire entre Y. K. Museveni et le *Kabaka*.

doléances politiques retrouvées à la Commission Electorale, des tendances par région se dessinent. Le mot région fait ici référence au découpage géographique sans statut administratif opéré par les colons au début du XX ème siècle. Les références aux régions étant extrêmement courantes dans le langage quotidien des Ougandais, il semble pertinent de s'y adapter pour saisir les « imaginaires politiques » du foncier dans le reste du pays[284]. Bien que ces quatre régions abritent de nombreuses ethnies différentes comme l'atteste cette carte[285], les populations y habitant sont souvent désignées par cette référence géographique :

[284]Il est nécessaire de préciser que les appellations par zones géographiques peuvent désigner des espaces différents suivant l'interlocuteur auquel on s'adresse. Il ne faut donc pas verrouiller ces imaginaires territoriaux mais les accepter dans leur pluralité. Cependant, des constantes se retrouvent dans ces appellations ce qui permet leur utilisation.

[285]Toutes les ethnies existantes ne sont pas présentes sur cette carte.

Carte n°8 Illutstration des régions en Ouganda

Source: Lindemann S., 2011, «Just Another Change of Guard? Broad-Based Civil War in Museveni's Uganda», African Affairs, n°110, p.393.
Cartographie : S.Delotter

À l'Ouest, sur les 11 districts[286] composant la région, seuls 9 d'entre eux ont pu être étudiés au travers des doléances. Le tableau n°6 présente les tendances pour la région Ouest.

Tableau 6: Analyse des doléances pour la région Ouest

District	Forme du gouvernement	Restauration des leaders traditionnels	Rôle politique des leaders culturels	Tenure foncière préférée	Uniformisation du système foncier	Abolition du LRD	Ultime « Propriétaire » des terres
Kibaale	Unitaire	Non	Non	Propriété privée/Mailo	Oui	X	État
Mbarara	Unitaire	Non	Non	RFC	Oui	X	État
Rukungiri	Unitaire	Non	Non	RFC	Oui	X	État
Masindi	Unitaire	Non	Non	RFC	Oui	X	État
Kabarole	Unitaire	Non	Non	Baux locatifs	Oui	X	État
Kabale	Unitaire	Non	Non	Propriété privée/Mailo	Non	X	État

[286]Bushenyi, Kabaale, Hoima, Kabarole, Kasese, Mbarara, Kibaale, Masindi, Rukungiri, Kisoro et Bundibugyo.

Bushenyi	Unitaire	Non	Non	RFC	Oui	X	Individu
Kasese	Unitaire	Non	Non	RFC	Oui	X	État
Hoima	Unitaire	Non	Non	RFC	Oui	X	Individu

Légende

X : Absence de réponse

RFC : Régimes fonciers « coutumiers »

Ces neuf districts regroupent des ethnies différentes ainsi que des organisations sociales diverses. En effet, bien que Milton Obote I les ait abolis, nous retrouvons dans ces districts des territoires appartenant à trois anciens royaumes, celui du Bunyoro, de Toro et de l'Ankole. Pourtant, la restauration des institutions traditionnelles n'y est pas encouragée et un État unitaire est préféré, quand bien même ces royaumes jouissaient d'un statut semi-fédéral à l'indépendance. Le souvenir douloureux de la suprématie ganda et des bouleversements politiques majeurs subis par le pays quelques années après l'indépendance peut en partie expliquer ces choix.

Les réponses concernant la future réforme du système foncier sont multiples. Toutefois, une préférence à l'égard des régimes fonciers « coutumiers » se dégage tout en maintenant l'État en tant qu'ultime « propriétaire » des terres. Ce choix n'est pas surprenant car très peu de terres sont titrisées en Ouganda et la majorité des Ougandais détiennent des droits d'accès à la terre en vertu des régimes fonciers « coutumiers ». S'il est périlleux d'expliquer les quelques réponses privilégiant des régimes privés, nous pouvons prudemment évoquer l'expérience plus affirmée de la titrisation dans des districts de l'Ouest.

En 1900, des titres de propriété ont été distribués dans les royaumes d'Ankole et de Toro aux leaders traditionnels et à leur famille, des récompenses à l'image des titres mailo alloués

aux chefs ganda lors de la colonisation. Par ailleurs, dans les années 50, l'un des projets pilotes d'individualisation des droits fonciers s'est déroulé à Kigezi, dans le district de Kabale. Il a permis la démarcation de terres. Enfin, le district de Kibaale[287] connaît la tenure foncière mailo-bibanja puisqu'il fait partie des espaces distribués et titrisés lors du découpage de 1900. Ces ébauches de réponses sont toutefois insuffisantes. Globalement, les projets pilotes ont été mal accueillis. Les communautés locales les ont parfois perçus comme des tentatives d'accaparement des terres par les autorités coloniales (Kamusiime et al., 2005) et des problèmes techniques et d'organisation ont impacté négativement ces projets. Les comités fonciers en charge des démarcations et de la délivrance des titres étaient composés de volontaires dont la faiblesse des moyens financiers et logistiques a nui au bon déroulement de leur travail. Les communautés n'ont pas été suffisamment sensibilisées au programme de titrisation et la notion même de propriété privée est restée incomprise. À la fin des années 1950, moins de 30 % des individus ont récupéré leur titre de propriété. Satisfaits de la démarcation, les 70% restant n'ont pas perçu l'utilité de le récupérer (Kamusiime et al., 2005).

Par ailleurs, plusieurs paroisses (RC2) insistent sur la nécessité de ne jamais restaurer la tenure foncière mailo-bibanja, un système foncier associé à la gloire du Buganda et, à fortiori, aux divisions induites par ses privilèges. La paroisse de Kitumba dans le district de Kabarole l'associe aux Baganda, « mailo land belong to Baganda people»[288], quand celle de Bijengye dans le district de Bushenyi insiste pour qu'elle ne soit jamais restaurée « At any cost, mailo should never and never exist again in Uganda »[289].

---

[287]Nous rappelons que le district de Kibaale fait partie des comtés perdus (*Lost counties*), ces territoires appartenant au royaume du Bunyoro et donnés par les colons britanniques au royaume du Buganda en remerciement de sa coopération lors de la conquête. Suite à l'accord de 1900, les terres du district de Kibaale sont distribuées à divers chefs et notables ganda. Le référendum de 1964 restitue ce district au Bunyoro mais le statut mailo des terres perdure. Se reporter au chapitre liminaire.

[288]Il s'agit d'une citation issue de la doléance politique envoyée par le RC2 de Kitumba à la Commission Odoki. Il est situé dans le district de Kabarole dans l'Ouest du pays. Aucune date ne figure sur la doléance.

[289]Il s'agit d'une citation issue de la doléance politique envoyée par le RC2 de Bijengye à la Commission Odoki. Il est situé dans le district de Bushenyi dans l'Ouest du pays. Aucune date ne figure sur la doléance.

L'Est, région à laquelle nous rajoutons le Karamoja, comprend 11 districts[290]. Seuls trois de ces districts sont représentés. Le tableau n°7 présente les tendances pour la région Est.

Tableau 7: Analyse des doléances pour la région Est

District	Kamuli	Moroto	Kapchorwa
Forme du gouvernement	Unitaire	Unitaire	Unitaire
Restauration des leaders traditionnels	Non	Non	Non
Rôle politique des leaders culturels	Non	Non	Non
Tenure foncière préférée	RFC	RFC	RFC
Uniformisation du système foncier	Oui	Oui	Oui
Abolition du LRD	X	Oui	X
Ultime « Propriétaire » des terres	Individu	Individu	État

Légende

X : Absence de réponse

[290]Le Karamoja comprend les districts de Moroto et de Kotido. Pour le reste il s'agit des districts de Mbale, Kumi, Jinja, Iganga, Soroti, Pallisa, Kamuli, Tororo et Kapchorwa.

RFC : Régimes fonciers « coutumiers »

Malgré la faiblesse statistique des résultats, nous pouvons prudemment avancer qu'il se dégage une préférence pour les régimes fonciers « coutumiers » où l'individu serait l'ultime « propriétaire » des terres dans le cadre d'un État unitaire sans restauration des institutions traditionnelles. Ces territoires connaissent davantage des organisations sociétales acéphales avec un pouvoir contrôlé par les classes d'âge et les lignages. Le Busoga fait exception en tant qu'ancien royaume où le pouvoir est davantage centralisé. Au regard des organisations sociétales de ces districts, accepter une restauration des royaumes traditionnels en leur conférant un pouvoir politique dans le cadre d'un État fédéral n'est pas en accord avec les pratiques et les habitudes. Enfin, à l'exception d'un projet pilote de titrisation mené à l'Est dans les districts de Mbale et de Kapchorwa dans les années 50, les régimes fonciers privés demeurent inconnus et la majorité des Ougandais détiennent des droits d'accès à la terre en vertu des régimes fonciers « coutumiers ».

Enfin, le Nord comprend le reste du pays et englobe les districts de la région du West Nile située davantage au Nord-Ouest. En tout, nous comptons 7 districts, tous représentés. Le tableau n°8 présente les tendances pour la région Nord.

Tableau 8: Analyse des doléances pour la région Nord

District	Arua	Apac	Gulu	Kitgum	Lira	Moyo	Nebbi
Forme du gouvernement	Unitaire	Unitaire	Unitaire	Unitaire	Unitaire	Unitaire	Unitaire
Restauration des leaders traditionnels	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Oui
Rôle politique des leaders culturels	X	Non	Non	X	X	Non	Non
Tenure foncière préférée	RFC	RFC	RFC	RFC	RFC	RFC	RFC

Uniformisation du système foncier	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Abolition du LRD	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Ultime « Propriétaire » des terres	Individu	Individu	Individu	Individu	Individu	Individu	État

Légende

X : Absence de réponse

RFC : Régimes fonciers « coutumiers »

La meilleure représentativité du Nord nous permet de dégager des tendances fortes. Les préférences s'orientent vers les régimes fonciers « coutumiers », une abolition du LRD et l'individu en tant que « propriétaire » ultime des terres. Les institutions traditionnelles ne doivent pas être restaurées et l'État unitaire est privilégié. Les districts du Nord n'ont connu aucun programme de titrisation pendant la colonisation et bien que les politiques de *l'Indirect Rule* menées par les britanniques aient transformé les pratiques locales, elles demeurent non codifiées, souples et plurielles.

À l'image de l'Est, nous sommes davantage dans des sociétés acéphales sans pouvoir centralisé[291]. Ces configurations, combinées à la prévalence des divisions Nord/Sud et à l'influence du parti politique UPC à tendance anti-Baganda dans certains districts, peuvent expliquer le choix d'un État unitaire sans restauration des royaumes traditionnels. Pour le comté (RC3) d'Atyak dans le district de Gulu les « Traditional leader should no longer exist in Uganda because they are the causes of disunity and waste of public funds »[292], quand le comté de Duvu dans le district d'Arua insiste sur le sectarisme des institutions traditionnelles : « It creates

[291]Il existe également des chefferies localisées dans la région Acholi.

[292]Il s'agit d'une citation issue de la doléance politique envoyée par le RC3 d'Atyak à la Commission Odoki. Il est situé dans le district de Gulu en région Acholi, au Nord du pays. Aucune date ne figure sur la doléance.

political division, economical and retards development and brings about sectarism, rivality »[293]. Ces discours sont similaires à ceux formulés par le Président pour qui les institutions traditionnelles sont les principaux véhicules du sectarisme.

1.2.3.2 Consensus, désaccords et incompréhensions : décrypter les « imaginaires politiques » du foncier en Ouganda

À l'exception du royaume du Buganda, dont les habitants souhaitent la restauration du système foncier mailo-bibanja, une large majorité des Ougandais témoigne une préférence pour les régimes fonciers « coutumiers ». Pour la paroisse (RC2) de Kirembe dans le district de Bushenyi à l'Ouest du pays, « the land should remain as it is today, customary »[294]. Dans le Nord du pays, la paroisse (RC2) d'Anuka dans le district de Gulu rappelle que les régimes fonciers « coutumiers » sont les moteurs de l'agriculture « Customary Tenure has served as the backbone of Uganda's cash and food croops for all the past and still is »[295]. Cette préférence amène de nombreuses paroisses et comtés du Nord et de l'Est à placer les citoyens ougandais comme détenteurs ultimes de la ressource foncière au détriment de l'État. Les modes de distribution et de circulation des droits d'accès à la terre renvoient à des normes sociales.

Les régimes fonciers « coutumiers » mobilisent des autorités[296] qui définissent des règles et arbitrent les conflits. Ces autorités, bien que situées à l'interface des arènes locales et nationales, régulent les évolutions de ces modes de gestion. Si l'État est présent de par ses réglementations qui inévitablement s'enchevêtrent avec les pratiques, le poids des autorités traditionnelles est fort. Par ailleurs, le processus de délégitimation de l'État en tant que « propriétaire » de la ressource foncière, débuté en 1966, peut également expliquer ce choix.

---

[293]Il s'agit d'une citation issue de la doléance politique envoyée par le RC3 de Duvu à la Commission Odoki. Il est situé dans le district d'Arua dans le Nord-Ouest du pays. Aucune date ne figure sur la doléance.

[294]Il s'agit d'une citation issue de la doléance politique envoyée par le RC2 de Kirembe à la Commission Odoki. Il est situé dans le district de Bushenyi dans l'Ouest du pays. Aucune date ne figure sur la doléance.

[295]Il s'agit d'une citation issue de la doléance politique envoyée par le RC2 d'Anuka à la Commission Odoki. Il est situé dans le district de Gulu au Nord du pays. Aucune date ne figure sur la doléance.

[296]Pour les termes d'autorité et d'institution traditionnelle se reporter au glossaire.

Le comté d'Itula dans le district de Moyo au Nord du pays blâme directement les autorités locales : « We experience land being given from district headquarter to some individuals without the right of the traditional occupiers. As such, it has caused a lot of conflict. We suggest that land should be therefore owned by the people and not by the State »[297]. L'Ouest au contraire favorise l'État en tant qu'ultime « propriétaire » des terres. Le district de Bushenyi fait figure d'exception. Pour la paroisse de Kyanzaire, le gouvernement doit laisser les humains gérer cette ressource : « Land should be owned by citizens cause land is one of the natural property god has given to a man. The Government has no right to handle land »[298]. En conséquence, une division Nord/Sud se dégage.

Globalement, le royaume du Buganda et la région Ouest se positionnent en faveur d'un État « propriétaire » des terres quand les régions du Nord et de l'Est placent l'individu devant l'État. De fortes différences existent autour de la question des institutions traditionnelles. Seuls les habitants du royaume du Buganda revendiquent leur restauration, un retour des divisions Nord/Sud que certains Ougandais décrivent en employant le vocabulaire du Président. Dans les paroisses et comtés du Nord du pays, les royaumes traditionnels seraient une source de sectarisme, de tribalisme et de violence, autant de freins à la démocratie et à la pacification du pays. La question du fédéralisme étant rattachée au royaume du Buganda, cette forme de gouvernement est rejetée car associée aux troubles politiques passés. Enfin, les deux questions similaires rédigées par le juge Odoki au sujet de l'uniformisation de la tenure et de la réforme foncière n'ont pas été comprises par les citoyens.

Dans les différents RCs, le terme même d'uniformisation est appréhendé de diverses manières. Quand il est associé par la Commission Odoki à l'homogénéisation progressive des tenures foncières, il est souvent envisagé dans les communautés locales comme une politique de partage, de redistribution où chaque Ougandais pourra cultiver une terre. Pour la paroisse de Kokuwam dans le district de Moroto au Karamoja (Est), l'uniformisation doit rééquilibrer le

---

[297]Il s'agit d'une citation issue de la doléance politique envoyée par le RC3 de Itula à la Commission Odoki. Il est situé dans le district de Moyo dans le Nord du pays. Aucune date ne figure sur la doléance.

[298]Il s'agit d'une citation issue de la doléance politique envoyée par le RC2 de Kyanzaire à la Commission Odoki. Il est situé dans le district de Moyo dans le Nord du pays. Aucune date ne figure sur la doléance.

partage entre ceux qui possèdent trop et ceux qui ne possèdent rien « The land should be uniform because these days you find one person occupying a large area of land for himself while his/her neighbours has practically little or no land »[299]. Il en est de même au Nord-Ouest dans le district de Hoima pour la paroisse de Kyangwazi, « Uganda should have a uniform system of land tenure because this will ensure that every Ugandan gets a share on the land »[300]. À Bushenyi, dans la paroisse de Bugara à l'Ouest, on retrouve cette idée de redistribution supprimant les inégalités, « Uganda should have a uniform land tenure to avoid the rich people owning miles of land while poor have none »[301].

Il en est de même dans le royaume du Buganda dans le district de Rakai où la paroisse de Kajju s'exprime en ses termes « Land reform should have a uniform system of land tenure because it has not been shared equally »[302]. Toutefois, cette logique de la redistribution n'est pas toujours acceptée et certaines paroisses et comtés mettent en garde contre les mécanismes injustes de la dépossession. Au Buganda, dans le district de Masaka, la paroisse de Kabonera rappelle l'injustice de l'uniformisation, « Uganda should not have a uniform system of land tenure because it will be unfair to take up individual's land »[303]. Seuls quelques RCs ont perçu derrière le terme d'uniformisation le sens que souhaitait lui donner la Commission Odoki. Toutes les doléances ayant compris le véritable sens des deux questions s'opposent à une telle démarche au nom de la pluralité des pratiques et de l'attachement profond des Hommes aux règles qu'ils ont élaborées. Dans le district de Kampala au sein du royaume, la paroisse de Lukuli refuse

---

[299]Il s'agit d'une citation issue de la doléance politique envoyée par le RC2 de Kokuwan à la Commission Odoki. Il est situé dans le district de Moroto dans la région du Karamoja, au Nord-Est du pays. Aucune date ne figure sur la doléance.

[300]Il s'agit d'une citation issue de la doléance politique envoyée par le RC2 de Kyangwazi à la Commission Odoki. Il est situé dans le district de Hoima, dans le royaume du Bunyoro, au Nord-Ouest du pays. Aucune date ne figure sur la doléance.

[301]Il s'agit d'une citation issue de la doléance politique envoyée par le RC2 de Bugara à la Commission Odoki. Il est situé dans le district de Bushenyi dans l'Ouest du pays. Aucune date ne figure sur la doléance.

[302]Il s'agit d'une citation issue de la doléance politique envoyée par le RC2 de Kajju à la Commission Odoki. Il est situé dans le district de Rakai dans le Sud-Ouest du pays. Aucune date ne figure sur la doléance.

[303]Il s'agit d'une citation issue de la doléance politique envoyée par le RC2 de Kabonera à la Commission Odoki. Il est situé dans le district de Masaka en région centrale. Aucune date ne figure sur la doléance.

l'uniformisation au nom de la pluralité, « A uniform system of land tenure will not be acceptable since ugandans are all used to different system. Above all, land has an attachment on local traditions and culture which we may not wish to break »[304].

Ces doléances traduisent des préférences associées à différents types de structures. Cependant, elles ne favorisent pas une structure de signification de type néolibéral et placent souvent l'individu comme le "propriétaire" des terres au détriment de l'État.

1.2.4 Les « imaginaires politiques » du foncier chez les partis politiques : l'apologie de la propriété privée

Les « imaginaires politiques » du foncier exprimés par les citoyens ougandais sont donc pluriels, ancrés dans des conjonctures locales où les divisions Nord-Sud sont toujours extrêmement prégnantes. En 1991, lorsque les doléances sont envoyées à la Commission Odoki, le Secrétaire Permanent Paul Bakashabaruhanga s'exprime au nom du ministère des terres. Cette doléance prend la forme d'un entretien du Secrétaire, conduit par deux membres de la Commission Odoki en septembre 1991. Sans surprise, le Secrétaire réaffirme les grandes lignes de ce que nous avons appelé le métissage de « l'ordre ancien », un énoncé de solution foncière où l'État est « propriétaire » de la ressource foncière avant qu'il n'en concède la possession. Le Secrétaire défend l'idée selon laquelle l'individu utilise la terre mais ne la possède pas comme on possède une montre [305]: « The State should be the ultimate owner. The individual should rather hold land for use and development rather that owning it like one owning a wrist watch » (Bakashabarunhanga P., 1991). Selon lui, seuls le *freehold* et le *leashold* peuvent apporter le développement économique et promouvoir l'investissement, des schèmes interprétatifs qui sont ceux véhiculés par la Banque mondiale à cette époque. Dans ce cadre, les détenteurs-occupants sur une terre mailo et les ayants-droit « coutumiers » sont encouragés à obtenir un titre de propriété.

---

[304]Il s'agit d'une citation issue de la doléance politique envoyée par le RC2 de Lukuli à la Commission Odoki. Il est situé dans le district de Kampala en région centrale. Aucune date ne figure sur la doléance.

[305]Nous retrouvons dans cette citation les grandes lignes du régime juridique domanial où les régimes privés existent, bien que la terre appartienne en premier lieu à l'État qui conserve symboliquement le titre radical (*radical title*). Se reporter à la section 2 du chapitre 3.

Cependant, le concept d'uniformisation prend un nouveau sens. Au-delà d'une idée d'homogénéisation, le Secrétaire aborde brièvement les questions d'identité que sous-tend le sujet de la tenure foncière, « as the population increases we shall cease to live as Banyankole, Baganda, Acholi, etc. So the sooner we get used to it the better » (*Ibid*). Une uniformisation permettrait de gommer les différences tribales et de tendre vers cette unité nationale souhaitée par le NRM, un projet qui ressemble fortement aux politiques menées à l'indépendance. Cette politique fondée sur la nécessaire destruction des fractures ethniques et religieuses trouve un nouveau point d'ancrage à travers l'uniformisation du système foncier. Enfin, « l'imaginaire politique » du foncier du Secrétaire Permanent fait ressortir un nouveau schème interprétatif. Les régimes fonciers « coutumiers » sont directement associés à la propriété privée (*freehold*), une déclaration qui nie une nouvelle fois l'enchâssement social des droits d'accès à la terre, « Customary tenure is something like freehold. So freehold would be just an extension of cutomary tenure » (*Ibid*).

Les anciens partis politiques envoient également leurs doléances à la Commission Odoki. Au sein du « Mouvement », ils n'ont pas le droit de présenter des candidats lors des élections ni de tenir des meetings politiques mais ils conservent la possibilité de s'exprimer dans les médias au nom de leur parti. Ces doléances font toutes l'apologie de la propriété privée. En 1991, le *Democratic Party* (DP) est dirigé par Paul Ssemogerere alors ministre des affaires étrangères pour le gouvernement NRM. Ce Baganda ténor du DP ne fait pas partie des élites royalistes proches du SSC. Initialement, le DP n'envisage la restauration du *Kabaka* qu'à titre culturel et ce dans le cadre d'un État unitaire. Les doléances du DP consacrent une page entière aux enjeux fonciers. La réforme des politiques publiques foncières est encouragée et sa forme doit promouvoir une uniformisation du système foncier. De nombreuses références aux titres de propriété laissent suggérer une approche par les régimes privés afin de répondre à la question du développement. Le titre de propriété est décrit comme le garant de la sécurité « The role of the State should be to guarantee the ownership by issuance of title deed » et du développement « It is that way that development shall be encouraged » (Democratique Party, 1991). L'État administre les terres mais ne doit pas les posséder. Le DP délégitime l'État en tant que « propriétaire » des ressources foncières: « The Democratic Party believes that land should be owned by the individual not by the state » (*Ibid*). C'est sur ce seul point que les doléances du DP diffèrent de celles du ministère des terres puisque la place centrale accordée aux titres de propriété laisse envisager une adoption par le DP des postulats de la théorie économique des

droits de propriété[306]. La question d'une éventuelle restauration du système mailo-bibanja reste lettre morte.

Ce positionnement en faveur des titres de propriété est également celui du Conservative Party (CP), un avatar du parti « *Kabaka Yekka* » (le roi seul) créé à l'aube de l'indépendance pour garantir les intérêts du royaume du Buganda. Le CP créé en 1979 est actif dès 1980. Il rassemble de nombreux royalistes et participe aux élections truquées qui portent au pouvoir l'UPC. Son leader est Joash Mayanja-Nkangi, Premier ministre (*Katikkiro*) du Buganda depuis 1964, un poste qu'il occupe toujours officieusement en 1991, alors Ministre de l'éducation sous le gouvernement NRM.

Ce parti fortement lié à l'élite royaliste ganda propose dans ses doléances un programme très similaire à celui du SSC. Le fédéralisme est préféré à l'État unitaire et ce dans le cadre des dispositifs de la Constitution de 1962. Pour le CP, cette Constitution est celle de l'indépendance, ce qui lui confère sa légitimité politique. Dans ce cadre, les leaders traditionnels sont essentiels à la stabilité du pays et la restauration des royaumes est vivement souhaitée (Conservative Party, 1991). Les doléances du CP ne sont pas explicites sur la nature des liens qui unissent l'État fédéral au royaume du Buganda. Cependant, elles recommandent la restauration du royaume en tant qu'État fédéral et rien n'indique que le *Kabaka* ne puisse pas se présenter en tant que président de cet État.

Le système foncier mailo-bibanja est préféré et le CP encourage son extension à tout le territoire national afin de développer le pays (*Ibid*). Le titre de propriété étant au cœur de cette tenure, le CP tout comme le SSC préfèrent le *freehold*. Que ce soit le ministère des terres, les représentants du royaume du Buganda ou les anciens partis politiques de l'opposition, tous adoptent cette approche et ne prêtent que peu d'attention aux régimes fonciers « coutumiers ». Le point d'achoppement central se place principalement au niveau de la place de l'État en tant que « propriétaire » des terres. En changeant la structure de légitimation, les anciens partis politiques souhaitent limiter les pouvoirs fonciers du NRM, un des rouages principaux de son réseau clientéliste.

[306]La théorie économique des droits de propriété a été expliquée dans la section 1 du chapitre 3.

1.3 Les doléances constitutionnelles : la fabrique du sens

Pendant l'été 1992, la Commission Odoki débute la lecture des doléances politiques pour produire un rapport et un brouillon de la première Constitution. La section 1.3.1 explore comment cette production de sens s'effectue par la méthode du consensus, un procédé décrit par la Commission comme une forme de démocratie à l'africaine permettant une prise en considération de chaque avis exprimé. Cette production de sens sert à la fabrication d'une première mouture du chapitre foncier de la Constitution. Elle est appréhendée ici comme un nouvel énoncé de solution foncière conçu en parallèle de celui fabriqué par le gouvernement NRM, les bailleurs de fonds et les membres du LTC/MISR.

En plaçant la participation des citoyens au centre du processus constitutionnel, le « Mouvement » entend jouer sur la légitimité de cette nouvelle production de sens. Pourtant, l'enjeu politique foncier et la question des institutions traditionnelles sont trop importants pour être exclusivement déterminés par les opinions exprimées des Ougandais. La réalité politique est fabriquée par les membres de la Commission. La section 1.3.2 explore la manière dont la Commission utilise des stratégies d'*effacement* et de *rationalisation* (Edelman M., 1991) pour stabiliser les rapports de force entre les différents acteurs et promouvoir les intérêts du « Mouvement ».

1.3.1 Produire du sens par le consensus

Au total, la Commission Odoki regroupe 25 547 productions écrites comprenant des doléances politiques, des rapports et des articles de journaux. Suite à la traduction en anglais des soumissions en langues vernaculaires, la Commission procède à leur analyse afin de rédiger un rapport attendu par le gouvernement NRM comme le reflet des opinions des citoyens ougandais. C'est pendant cette phase que débute une nouvelle étape de l'enjeu définitionnel du nouvel énoncé de solution foncière. À travers l'analyse des doléances, la Commission Odoki participe à la fabrication d'un nouvel énoncé de solution foncière. Les 29 enjeux constitutionnels sont classés par la Commission en deux catégories : les enjeux controversés et les sujets consensuels. Seul un nombre restreint d'enjeux bénéficie d'un traitement informatique permettant d'établir des statistiques. Les questions relatives à la forme du gouvernement, la restauration des institutions traditionnelles et le choix du système foncier font

partie des enjeux controversés. Cependant, cette aide informatique est très limitée et la méthodologie centrale adoptée par la Commission repose principalement sur la méthode du consensus (Constitutional Commmission report, 1992 : 24).

La Commission qualifie la méthode du consensus d'africaine et l'associe à une forme de démocratie : « It is the African method of settling disputes and adopting policies and the African understanding of Democray » (*Ibid*). Cette méthode inscrite dans le *Legal Statute* de 1988 revendique l'écoute et la prise en considération de chaque opinion exprimée. Cette méthode a pour but de dépasser les antagonismes du passé en se démarquant des Constitutions autoritaires, pour lesquelles les opinions des citoyens ne formaient pas le terreau d'une légitimité politique. Encore une fois, il s'agit de résoudre un problème de légitimité en délégitimant les Constitutions du passé.

Benjamin Odoki donne une définition précise du consensus dans laquelle il insiste sur l'impossibilité d'obtenir l'adhésion unanime des individus et l'importance d'atteindre un accord général de la société : « Our focus was therefore upon achieving what might be term 'general societal consensus' or agreement. It could not mean 100 percent conensus from people on all issues-something impossible to obtain in practice. Consensus did not and could not mean unanimity » (Odoki B., 2005: 157). Par le consensus, le projet constitutionnel est une promesse de « contrat social » entre le gouvernement et les citoyens ougandais (*Ibid*). Cette recherche du consensus par les 21 commissaires débute en octobre 1991 et s'organise en quatre comités se partageant les 29 enjeux.

1.3.2 Transformer les « imaginaires politiques » en énoncé de solution foncière

La Commission Odoki n'applique pas d'une manière systématique le consensus comme méthode démocratique à l'africaine. Le regroupement et l'analyse des doléances servent à l'élaboration d'un nouvel énoncé de solution foncière, un énoncé légitimé par le travail de la Commission Odoki. Ce travail se déroule en interaction avec les réalités politiques auxquelles se confronte le gouvernement NRM. La section 1.3.2.1 explore la manière dont le « Mouvement », conscient du poids de l'ethnie Baganda représentant 17% de la population, opère des compromis politiques, éloignés de la méthode du consensus, afin de solidifier une alliance entre le gouvernement central, les représentants du royaume et les Baganda. La section

1.3.2.2 analyse les stratégies d'effacement (Edelman M., 1991) utilisées par les membres de la Commission afin de légitimer un énoncé de solution foncière similaire à celui fabriqué à partir de 1987.

1.3.2.1 La restauration des institutions traditionnelles : consensus ou compromis politique ?

Parmi les sujets portant à controverse, la question épineuse de la restauration des institutions traditionnelles échappe à la méthode du consensus. Dans les années 90, l'Ouganda n'est pas le seul pays d'Afrique Subsaharienne à devoir trouver une réponse acceptable à la question des restaurations. Aux indépendances, de nombreux leaders africains avaient été séduits par ce mouvement d'abolition des institutions traditionnelles, défendu au nom de la « modernité » contre la « tradition » (Perrot C-H., 2003 : 8). Suite à l'analyse des doléances, la Commission Odoki reconnait un manque certain d'intérêt pour la question des restaurations dans les districts aux structures acéphales, et ce malgré leur volonté unanime d'apporter une solution à ce problème par la voie constitutionnelle.

L'analyse de la Commission Odoki est sans appel et correspond aux « imaginaires politiques » analysés précédemment. Seuls les habitants du royaume du Buganda souhaitent majoritairement une restauration de leur leader traditionnel. Les districts formant les anciens royaumes d'Ankole, du Bunyoro et du Toro s'opposent avec une écrasante majorité à leur restauration, un choix faisant écho aux sociétés de tradition acéphale (Constitutional Commission Report, 1992 : 544). Seul l'ancien royaume du Busoga à l'Est et celui du Rwenzururu[307] à l'Ouest sont partagés, et une importante minorité s'exprime en faveur de leur restauration. Ce constat amène la Commission à reconnaître qu'une majorité d'Ougandais est défavorable au retour des institutions traditionnelles, « the majority views on the national level expressed against the institution of traditionnal rulers constitute an important objection to their return » (Constitutional Commission Report, 1992 : 547).

[307]Pendant la période coloniale, ce royaume est supprimé et intégré à celui du Toro. Les ethnies Bamba et Bakonjo s'opposent radicalement depuis les années 60 à ce rattachement et souhaitent une restauration du royaume Rwenzururu (Syahuka-Muhindo A., 1991).

Pourtant, ce refus majoritaire n'est pas compatible avec les réalités politiques ougandaises de ce début d'année 1990. Malgré les premiers succès de la politique économique et militaire du « Mouvement », le président Y. K. Museveni ne peut pas se priver du soutien de l'ethnie Baganda majoritaire en région centrale et d'un territoire qui constitue à la fois sa base politique et militaire, et représente un quart du territoire national. Ce réalisme politique avait été tactiquement explicité par le SSC dans sa doléance politique, « It would be too expensive and futile for the Central Government to try and enforce Constitutional provisions prohibiting Kabakaship and the Central Government will never get the full co-operation from the people of Buganda in the absence of their Kabaka » (The Buganda Constitutional Proposals, 1991: 173).

Ce positionnement stratégique du royaume s'explique par la montée des tensions en région centrale. En 1991, la dette contractée par le NRM dans le maquis envers les Baganda devient un sujet politique explosif. La rumeur d'une promesse faite durant la guerre du « bush » concernant la restauration du *Kabaka* n'a pas été oubliée et alimente vivement les discussions. D'autres chuchotements évoquent les promesses non tenues du Président telles que l'insuffisance de postes au gouvernement offerts aux Baganda face aux promotions militaires des Banyankole et Banyarwanda (Perrot S., 2003 : 234). La presse se fait l'écho de certaines élites Baganda insatisfaites de leur position et de leur mise à l'écart des discussions concernant la réforme foncière, un mécontentement qu'ils traduisent par des menaces d'abandon du « Mouvement » (New Vision, 5 janvier 1993).

Par ailleurs, le SSC propose une restauration culturelle et économique éloignée des enjeux de pouvoir, un positionnement qui discrédite la frange radicale des royalistes revendiquant le *federo*. Refuser aux Baganda et au SSC un retour « encadré » du *Kabaka* expose le « Mouvement » à un risque non négligeable de déstabilisation du projet de reconstruction et d'unité nationale, un motif relayé dans la presse par des membres du SSC. Enfin, face à un royaume lui-même soumis à de fortes divisions internes, seul le sujet de la monarchie permettait de fabriquer un liant, « The single factor that could secure the alliance of the Baganda across virtually all religious, sectoral, class and ideological lines, was the issue of the monarchy » (Oloka-Onyango J., 1997 : 180). Unir les Baganda derrière une même cause est favorable au NRM qui, en 1993, anticipe les prochaines élections de l'Assemblée Constituante (Constitutional Assembly, CA) dont la tâche sera de débattre du travail de la Commission Odoki.

Pour que les politiques controversées du NRM puissent être acceptées à la CA, notamment la forme unitaire du gouvernement et la continuité du « Mouvement » sans parti politique, le Président a besoin d'un soutien des Baganda, de ses habitants et des représentants du royaume (Okuku J, 2002 : 29). En effet, le Président entend capitaliser sur les représentations de la compétition politique au Buganda. Jusqu'à la création des premiers partis politiques, les nombreux conflits internes au royaume n'ont jamais empêché la compétition politique de tourner exclusivement autour de l'axe royal. Le roi était un arbitre incontournable, l'unité centrale qui permettait le rassemblement au-delà des divisions. Dans les années 1950, la compétition partisane détachée du *Kabaka* fait craindre une désunion des Baganda (Karlstrom M., 1999 : 382). Toujours d'actualité dans les années 1990 (*Ibid* : 429), cette méfiance envers les partis politiques est un atout pour le Président.

Ainsi, bien que la restauration des institutions traditionnelles ne soit majoritairement désirée que par les habitants de la région centrale, la Commission Odoki accepte la restauration culturelle des institutions lorsqu'une région, un district ou un groupe ethnique exprime ce souhait (Constitutional Commission Report, 1992 : 548). La méthode du consensus est délaissée au profit d'une approche tactique permettant aux Baganda d'obtenir la restauration culturelle du *Kabaka* et au gouvernement central de s'assurer le soutien de la région centrale. Pour que ce choix soit en accord avec les principes mêmes du rapport, elle est « rationalisée » (Edelman M., 1991), tout comme l'avait été le rapport sur l'étude du foncier délivré par le l'équipe du LTC/MISR, par l'introduction d'une nouvelle association d'idées : la question de la restauration des institutions traditionnelles ne peut pas concerner la totalité des Ougandais puisque la restauration n'est pas un sujet politique[308].Dès lors elle n'est plus un sujet soumis au consensus.

Ce compromis politique ne vient pas seul. Au Buganda, la question de la restauration du *Kabaka* ne peut être posée sans celle de la restitution des biens confisqués par Milton Obote I lors du coup d'État de 1966. S'ils ne sont pas sacrés au sens premier du terme, ces biens symbolisent la dimension physique des propriétés royales, ils sont « les lieux du roi » où l'essence royale peut se déployer (Prunier G., 1999 : 331). Ces biens, ou *Ebyaffe* pour les

[308]Le gouvernement NRM s'appuie ici sur la différenciation entre un sujet politique et apolitique. C'est une stratégie que le Président Y. K Museveni emploiera une nouvelle fois en 2007 lorsqu'il imposera à Mengo une réforme des politiques publiques foncières allant à l'encontre des intérêts du royaume du Buganda.

Baganda, ont été « désacralisés » par le gouvernement de Milton Obote I en perdant leur nom d'origine au profit d'appellations républicaines[309]. Mais la question de leur restitution est tout aussi compliquée que celle de la restauration des institutions traditionnelles puisque depuis 1966 la plupart de ces biens ont été vendus ou donnés.

Avant même que ne soit rendu le rapport de la Commission Odoki, le gouvernement NRM accepte de dialoguer avec le royaume. Le Président forme un comité, composé exclusivement de militaires[310] dirigés par le Général Elly Tumwine, un ancien combattant de la guerre du « bush », pour s'entretenir avec la commission formée par le SSC dont le plus populaire des modérés, l'universitaire Apolo Nsibambi, est à la tête. C'est en avril 1992, à Gulu dans le Nord de l'Ouganda, qu'un accord est trouvé entre le NRM et le SSC, accord acceptant le retour d'une partie des biens du royaume dont les principaux sont le *Bulange* (siège du parlement et du gouvernement), le *Lubiri* (le palais royal situé sur la colline de Mengo), le *Butikkiro* (la résidence officielle du Premier Ministre du royaume), d'autres biens immobiliers, ainsi que certaines terres comprenant les 350sq miles alloués au *Kabaka* en 1900 et une partie des mailo officiels (Bertrand J., 1997). Les 9000 sq miles de terres anciennement détenus par le *Buganda Land Board* (BLB) en 1963, ou mailo *Akeenda* pour les Baganda, ne sont toutefois pas restitués au royaume et continuent d'être gérés par la Commission foncière ougandaise. La rétrocession des 9000 sq miles au BLB aurait permis au royaume de contrôler une partie considérable des terres en région centrale et d'affirmer par ce biais une « maîtrise » politique du territoire, puisque l'accès et la « propriété » de la terre sont intimement liés à l'exercice du pouvoir et de l'autorité (Sikor T. and Lund C., 2009)

Cependant, les compromis politiques à l'égard du royaume du Buganda et de ses habitants ne pouvaient tactiquement pas s'arrêter aux portes de l'Assemblée Constituante. En effet, les recommandations de la Commission Odoki n'étaient pas un gage d'acceptation des restaurations par les délégués de l'Assemblée qui, une fois élus, décideraient du sort des institutions traditionnelles. Quinze jours avant le couronnement du prince Mutesa II le 13 juillet 1993, le NRM retire la question des restaurations du processus constitutionnel pour la confier

---

[309]Pour exemple, le *Bulange*, siège du gouvernement et du parlement du royaume, devient le quartier général du ministère de la défense. Il est rebaptisé *Republic House*.

[310]Cette remarque souligne la forte présence et le rôle de l'armée au sein du « Mouvement ». Si au début des années 90 la taille de l'armée avait été nettement réduite (Carbone, 2005 : 44), la place des haut gradés dans les négociations politiques était incontestable.

au NRC, le parlement ougandais dont Y. K. Museveni est à la tête. En 1993, ce court-circuitage de l'Assemblée Constitutionnelle permet l'adoption de deux textes[311].

Le premier texte est un amendement à la Constitution de 1967 autorisant la restauration des royaumes traditionnels à l'exception de celui d'Ankole[312]. Dans ce cadre, les royaumes du Toro, du Bunyoro et du Buganda sont restaurés à titre culturel uniquement. Plusieurs hypothèses peuvent expliquer un refus de la restauration du royaume d'Ankole. La première évoque l'origine Bahima du Président, une ethnie très présente en Ankole, et la possible compétition « politique » qu'une restauration même culturelle aurait engendrée entre le nouveau leader traditionnel et le Président. Une deuxième évoque des conflits fonciers. Des terres situées au cœur du royaume auraient été distribuées par le Président à la fin de la guerre du « bush » à des Banyarwanda en récompense de leurs loyaux services. Une restauration du royaume aurait signifié une restitution de ces biens et, à fortiori, une restitution des terres au royaume (Ocitti J., 2000 : 373).

Le « mode d'incorporation réciproque »[313] accepté par le NRM permet au royaume du Buganda de réintégrer formellement le quotidien des Baganda. Cependant, il ne possède aucun pouvoir politique et ne peut en aucun cas participer à la vie politique du pays. Tout acte partisan de la part d'une institution traditionnelle serait interprété comme un acte de rébellion. La nature des pouvoirs retrouvés par le *Kabaka* reste floue et certaines questions restent en suspens. Sans pouvoir politique et administratif, comment le royaume peut-il se financer ? La restauration redonne-t-elle une intégrité territoriale au Buganda ? Cette restauration culturelle est également limitée par les décisions de la Commission Odoki en faveur d'un État unitaire décentralisé contre les revendications fédérales émanant principalement de la région centrale. Le deuxième texte, le *Traditionnal Rulers Restitution of Assets and Properties*, entérine la liste des biens restitués au royaume du Buganda.

---

[311]Cette stratégie politique n'est d'ailleurs pas passée inaperçue et le Uganda Law Society (ULS) critique à travers les médias ce procédé qu'il qualifie d'anticonstitutionnel (Weekly Topic, 25 juin, 1993).

[312]Annexe 5.

[313]Cette expression est utilisée par Richard Banégas. Elle s'apparente au « processus d'assimilation réciproque » employé par Jean-François Bayart.

1.3.2.2 Le métissage de « l'ordre ancien » légitimé par la Commission Odoki

L'enjeu foncier demeure une épine dans le pied du gouvernement NRM définie en ces termes par le juge Benjamin Odoki « It was a controversial issue, it was hard to identify a consensus, but we have tried hard to coax it out of them. We had to help them. »[314]. Cette épine est toutefois un problème construit et tient davantage à la non-conformité des réponses apportées par les Ougandais au métissage de « l'ordre ancien ». En effet, si le rejet du LRD coïncide avec le projet de loi de 1990 et 1993, la préférence des individus en faveur des régimes fonciers « coutumiers » est difficilement compatible avec une approche par le titre de propriété. Le rapport rédigé par les 21 membres de la Commission Odoki insiste sur les différences d'opinions considérables exprimées par les Ougandais concernant la question de la tenure foncière (Constitutional commission report, 1992 : 684).

Selon la Commission, une forte majorité aurait privilégié une uniformité du système foncier mais aucun accord n'aurait été trouvé concernant le type de tenure privilégiée. En 1991, moins de 15% des terres sont titrisées en Ouganda. La grande majorité des Ougandais ont un droit d'accès à la terre qui n'est pas sécurisé par un titre de propriété. L'analyse d'une partie non négligeable des doléances a démontré leur engouement pour les régimes fonciers « coutumiers ». Le professeur Ikoja, un ancien documentaliste de la Commission Odoki ayant participé à l'analyse des doléances, confirme cette préférence : « What did you expect ! People here they do not know what is *freehold* or *leasehold*. They only know they can dig here, build here because it is accepted by the family, by the elders, by the clan, etc. We call that customary. This is what people know, this is what people want. It is as simple as that »[315].

Pourtant, cette préférence n'apparaît pas dans le rapport de la Commission. Ce rapport est un texte politique. Il livre une reconstruction des opinions des citoyens dans le but de fabriquer un texte de loi. Comme tout texte politique, il peut être appréhendé comme une rationalisation et cela quand bien même leurs auteurs ne les voient pas en ces termes. Eldelman Murray (1991) insiste sur le processus de rationalisation, qu'il soit perçu comme volontaire ou

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

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

non, que les textes politiques subissent en s'appuyant sur « des associations subliminales (tropes, ajouts, greffes, effacements, inversions) qui résonnent indéfiniment » (*Ibid* : 13).

Selon le professeur Ikoja, ce chapitre est le seul à ne pas avoir été dévoilé aux documentalistes travaillant pour la Commission avant qu'il ne soit présenté au Président. Le rapport explique l'incapacité des Ougandais à trouver un consensus par la forte diversité des régimes fonciers existant dans le pays « Different communities in Uganda are used to different kinds of land tenure and policy (…) and it is unlikely that a consensus will emerge on the matter in the near future » (*Ibid*). Le juge Benjamin Odoki maintient le mythe de cette indécision dans son ouvrage retraçant le travail de la Commission constitutionnelle, « However, when it came to the type of land tenure to be adopted for the whole country, preferences differed considerably » (Odoki B., 2005: 215).

Le « bricolage cognitif » opéré par la Commission repose essentiellement sur cette stratégie d'effacement des préférences ougandaises envers les régimes fonciers « coutumiers ». Qu'elle soit volontaire ou non, elle permet aux commissaires de légitimer une solution : le métissage de « l'ordre ancien ». Les recommandations de la Commission Odoki reprennent dans leur intégralité les grands axes de la mouture de loi de 1993[316] où les terres sont la « propriété » de l'État avant qu'il n'en concède la possession. Le régime juridique domanial est préféré et les régimes privés sont présentés comme la clef de voûte du développement. Dans ce cadre, la Commission foncière ougandaise demeure la source d'autorité première sur les terres dont le directeur est nommé par le Président.

Cette nouvelle solution foncière fabriquée au nom du consensus permet de légitimer une nouvelle fois les grands axes d'une politique publique foncière en fabrication dans les couloirs de la banque centrale ougandaise. L'État demeure l'acteur central du jeu foncier. Le juge Benjamin Odoki parle au nom du gouvernement et confirme cette volonté de contrôle: « I'm going to tell you, by that time we wanted to control developpement[317]. Land was too important to be managed by people »[318]. Le rapport de la Commission condamne une nouvelle fois les

---

[316]Pour rappel, il s'agit de la *Tenure and Control of Land Bill* de 1993.

[317]Le président Odoki fait référence aux préférences de la fin des années 1980. À ce moment là, les principes du néolibéralisme ne sont pas encore totalement acceptés. Ils ne le sont qu'à partir de 1992/1993, ce que traduit la mouture de loi de 1993.

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

régimes fonciers « coutumiers » en utilisant les postulats du paradigme orthodoxe: « The great disadvantage of the cutomary tenure is that it tends to emphasise cultural values more than the economic and financial gains from the land. This retard development and land users and not encourage to make investment in the land; nor they take as good care of the land as they would have done if they had clear titles to them » (Constitutional commission report, 1992: 684).

Tout comme dans l'entretien du Secrétaire Permanent du ministère des terres, les régimes fonciers « coutumiers » sont assimilés au *freehold* et la différence majeure les séparant ne tiendrait qu'à l'allocation d'un titre de propriété. Par ailleurs, si le rapport atteste de la préférence unanime des habitants du royaume envers le système foncier mailo-bibanja, ce sont pourtant les solutions du métissage de « l'ordre ancien » qui sont retenues. À l'instar de la proposition de loi de 1990 et 1993, les détenteurs-occupants verront leur *kibanja* se transformer progressivement en *freehold* et les propriétaires mailo pourront être dédommagés d'un montant fixé par le tribunal pour leur perte d'intérêt.

En décembre 1992, la Commission Odoki transmet au Président son rapport et un premier bourillon du chapitre foncier en accord avec l'énoncé de solution foncière favorisant un métissage de « l'ordre ancien ».

Conclusion

Cette section a analysé le processus de fabrication d'un nouvel énoncé de solution conduit par la Commission Odoki. Cet énoncé est né d'un problème de légitimité politique. En ouvrant le processus de fabrication aux communautés locales, le régime NRM fait de l'action publique foncière une dynamique inclusive et non un club privé comme c'est le cas à partir de 1987. Proche du pouvoir et influencée par le métissage de « l'ordre ancien », la Commission Odoki analyse les doléances politiques des citoyens ougandais et résume l'expression de leur « imaginaire politique » du foncier dans un rapport et un premier brouillon de la Constitution.

Les doléances des citoyens traduisent des schèmes interprétatifs différents. L'objet foncier réintègre son champ social et ce sont les régimes fonciers « coutumiers » qui sont préférés au détriment du *freehold*. D'une manière générale, ces doléances ne font pas l'éloge du titre. Au contraire, elles font l'éloge des pratiques foncières « coutumières » plurielles qui ponctuent le pays. Ces doléances sont également un moyen pour le royaume du Buganda

d'intégrer le processus de fabrication et d'exprimer un projet politique où la ressource foncière joue un rôle clef. Ce projet va à l'encontre de la structure de signification et de domination actuellement en place puisqu'il intègre le foncier dans les traditions ganda et refuse le contrôle et la gestion des ressources foncières par les institutions étatiques.

En décembre 1992 l'exercice de traduction des doléances par la Commission se termine pourtant par le maintien des grands axes du métissage de « l'ordre ancien ». En tant que texte politique, le nouvel énoncé de solution foncière subit un processus de rationalisation et des stratégies d'effacements qui permettent au métissage de « l'ordre ancien », et aux structures qu'il sous-tend, de continuer à être dominant tout en étant cette fois-ci légitimé par une participation citoyenne sans précédent.

Cette rationalisation permet également au gouvernement NRM de légitimer une restauration des institutions traditionnelles à titre culturel pourtant largement refusée par les citoyens. Elle s'accompagne d'une restitution d'une partie des biens du royaume du Buganda. Cette action est nécessaire au régime NRM qui espère le soutien des Baganda lors de l'élection des délégués constitutionnels. Ce compromis en faveur des Baganda atteste de son poids politique dans les arènes du pouvoir puisque la restauration des leaders culturels est majoritairement perçue par les Ougandais comme une menace à la paix retrouvée. Y. K. Museveni accepte ce compromis afin que le royaume et les Baganda maintiennent leur soutien au « Mouvement » et à ses politiques.

Section 2 : L'Assemblée Constituante : la fabrique politique du compromis hégémonique foncier

En 1992, la fabrication de l'énoncé quitte la Commission Odoki, un espace à la fois dédié à la construction intellectuelle de la solution foncière et à la négociation des compromis institutionnalisés, pour rejoindre un nouveau lieu de production de sens où se joue à nouveau la question du pouvoir : l'Assemblée Constituante. Cette Assemblée est composée de délégués élus et non élus dont le rôle principal est de reformuler le brouillon constitutionnel élaboré par la Commission Odoki. Cette section décompose d'une manière chronologique la deuxième phase du processus de fabrication de l'énoncé de solution en se focalisant sur les pratiques discursives des délégués constitutionnels tout au long des différentes étapes de cette production de sens. Comment les élus se saisissent-ils du brouillon de la Commission Odoki ? Quels sont

leurs « discours en action » ? Comment sont-ils construits, propagés puis acceptés pour former les bases d'un compromis ? L'Assemblée Constituante en tant que nouveau lieu de production de sens, permet avant tout un renouveau des acteurs participant à la fabrication de l'énoncé de solution.

La section 2.1 met l'accent sur la campagne électorale pour l'élection des délégués constitutionnels. Cette étape permet un renouvellement des acteurs participant au processus de fabrication de l'énoncé et participe à la politisation de l'Assemblée Constituante. La section 2.2 étudie le comité constitutionnel comme nouvel espace de production de sens et, a fortiori, comme un lieu où se dispute le pouvoir. Les délégués réunis en comité fabriquent un nouvel énoncé, c'est-à-dire un énoncé qui s'oppose au métissage de « l'ordre ancien ». Ils entament une phase de propagation d'un énoncé de solution foncière transformé, grâce à la construction d'alliances discursives et à l'utilisation d'arguments persuasifs éloignés de l'approche technicienne caractérisant les projets de loi de 1990 et 1993. La majorité de ces arguments sont construits sur une relation causale au sens large mais s'appuient sur l'émotion et non sur une démonstration quasi-logique.

La section 2.3 explore la manière dont l'énoncé de solution foncière transformé au sein du comité constitutionnel fait l'objet de débats en session plénière. Ce nouvel espace de fabrication permet à nouveau la construction d'alliances et le déploiement d'argumentaires persuasifs cherchant à unir une majorité. L'énoncé adopté en session plénière est considéré comme un compromis hégémonique foncier face au métissage de « l'ordre ancien ». Dans sa « recherche de l'hégémonie », le régime doit faire des compromis au sens gramscien du terme où, « le fait de l'hégémonie suppose indubitablement qu'on tienne compte des intérêts et des tendances des groupes sur lesquels l'hégémonie sera exercée, qu'il se forme un certain équilibre de compromis, c'est-à-dire que le groupe dirigeant fasse des sacrifices » (Ricci F. et Bramant J., 1975 : 471). La section 2.4 revient sur les conditions d'acceptation de ce compromis qui érode la structure de domination.

2.1 L'Assemblée Constituante : l'ouverture de l'action publique foncière

Les élections de l'Assemblée Constituante (CA) sont les premières au suffrage universel à bulletin secret tenues sous le « Mouvement ». Certains membres des anciens partis politiques les critiquent sévèrement. L'UPC clamait haut et fort que la Constitution n'était qu'une mascarade visant à séduire les foules. Pourtant, ces élections connaissent un véritable succès et toutes les régions du pays s'impliquent ardemment. Elles représentent une ouverture de l'action publique foncière face au huis-clos de la fin des années 1980. La section 2.1.1 porte un regard attentif sur les candidats aux élections. Aux côtés des ténors du « Mouvement » et des représentants des anciens partis politiques, des nouveaux en politique rafraichissent le tableau des candidats. Contrairement au noyau dur du « Mouvement » constitué des membres historiques, l'Assemblée regroupe désormais des individus aux parcours et sensibilités différents de ceux du régime NRM. Pendant leurs campagnes, s'ils ne se focalisent pas que sur les enjeux constitutionnels, ils font de la question foncière un enjeu majeur dans certaines régions. Enfin, la section 2.1.2 met l'accent sur les résultats de l'élection et l'organisation des délégués au sein de la CA. Pour le « Mouvement », ce vote est l'occasion de confirmer une cristallisation du régime en un parti politique et pour les partis politiques de l'opposition, l'occasion de regagner d'anciens territoires d'influence. La résurgence de ces divisions Nord/Sud est d'autant plus vivace que le royaume du Buganda nouvellement restauré parvient à s'immiscer dans les couloirs de la CA au travers des délégués royalistes.

2.1.1 De nouvelles personnalités en politique

L'élection constitutionnelle doit élire 214 délégués dont la tâche principale est de discuter le premier brouillon de la Constitution rédigé par la Commission Odoki[319]. La

[319]Le scrutin uninominal à un tour se déroule le 28 mars 1994, plus d'un an après le rendu de la première mouture de la Constitution par la Commission Odoki. La campagne constitutionnelle se déroule officiellement pendant un mois dans les circonscriptions créées à cet effet (Katarobo J., 1994 : 129). Ce nouveau découpage électoral permet au Buganda d'obtenir 50% de sièges supplémentaires à la CA par rapport à celui des élections de la NRC, contre seulement 5% pour le Nord et 25% pour l'Est et l'Ouest (Geist J., 1994 :97), une surreprésentation en région centrale, politiquement calculée afin d'obtenir davantage de délégués en faveur du « Mouvement » face à un Nord réticent.

campagne constitutionnelle s'est déroulée sous le signe du *No Party System* toujours en vigueur dans le pays depuis le report de la période intérimaire en 1990[320]. Toutefois, malgré l'interdiction de se présenter en tant que membre d'un parti politique, les électeurs connaissaient les affiliations politiques de leurs candidats[321].

Les candidatures de certains ténors des anciens partis politiques à l'image de Cécilia Ogwal, secrétaire générale de l'UPC en 1994, confirment l'impossibilité d'évacuer les marqueurs politiques de cette élection (Carbone G., 2008). Globalement, les candidats ne forment pas de coalition, et seule une tentative avortée d'alliance entre l'ancien parti du DP et de l'UPC, pour faire barrage aux candidats pro-« Mouvement », fait exception[322]. Depuis 1989, l'entente entre le NRM et le DP s'érode en raison du prolongement de la période intérimaire et, a fortiori, de la mesure d'interdiction des partis politiques, un programme qui ne satisfait pas le DP à moyen terme.

Ces divisions politiques amènent les candidats à ne pas disposer des mêmes moyens au cœur de cette plate-forme de compétition. Les candidats « mouvementistes » bénéficient d'avantages financiers et logistiques (Perrot S., 2003 : 239), et utilisent les RCs comme des lieux de mobilisation et de communication quand les « autres » ne peuvent compter que sur des structures partisanes (Banégas R., 1995). À la fin de la campagne, le Président Y. K. Museveni se positionne en faveur de certains candidats et annonce la mise en place de projets de développement dans des districts stratégiques afin de s'assurer le vote des habitants en faveur du candidat du « Mouvement » (Kasfir N., 1994 : 17). Mais si ce favoritisme est sélectif, l'achat des votes se déroule dans tous les districts. Les candidats doivent, dans certains cas, convaincre de leurs « bonnes intentions » par des pots de vins prenant la forme d'argent liquide ou de biens de première nécessité comme de la nourriture, du savon, etc. (Makara S., Tukahebwa G. B. and Byarugaba F., 1996).

---

[320]L'interdiction des partis politiques est mal acceptée par les bailleurs de fonds qui, depuis plusieurs années, réclament le retour du multipartisme en Ouganda et souhaitent voir des délégués constitutionnels élus aux couleurs de leur parti (Hauser E., 1999).

[321]Entretien avec Matia Baguma Isoke, président du comité foncier pendant l'Assemblée Constituante de 1995 et président actuel de la Commission foncière ougandaise depuis 2013, le 22 avril 2014 à Kampala.

[322]Dans la pratique les deux partis ne sont pas parvenus à ne présenter qu'un seul candidat dans chaque circonscription. En théorie, une volonté de faire barrage au « Mouvement » existait.

Au côté de ces membres élus, plusieurs délégués sont nommés et représentent des minorités ou des groupes particuliers. Sur les 283 délégués constitutionnels, 70 ne sont pas élus mais nommés soit par le Président, soit par des groupes spéciaux agissant comme des collèges électoraux représentant différents segments de la population. Sans surprise, certains candidats à l'élection de l'Assemblée Constituante sont déjà des individus familiers des rouages du « Mouvement », qu'ils appartiennent au gouvernement en tant que ministre, député parlementaire ou simple fonctionnaire. La moitié des députés parlementaires candidats aux élections gagnent un siège de délégué (Geist J., 1994 : 106). D'une manière générale, cette familiarité récompense les candidats qui se présentent dans les régions du Sud et de l'Ouest quand elle les dessert dans les circonscriptions du Nord et de l'Est du pays, des lieux où l'exercice d'une fonction au gouvernement attire les suspicions.

Mais cette campagne électorale a également la particularité de voir se présenter des nouveaux en politique, des jeunes souhaitant tenter leur chance au sein de cette machine politique étatique en formation, (Kasfir N., 1994 : 158). Qu'ils soient attirés par les stratégies d'extraversion[323] qu'offre l'État ou habités par des idéaux, ces nouveaux délégués invitent aux changements et renouvellent en partie la classe politique. Au côté des anciens « mouvementistes » battant campagne en hélicoptère ou en voiture à toit ouvrant, des candidats font le tour de leur circonscription à pied ou en bicyclette et parviennent à s'attirer la sympathie des électeurs contre les ténors du NRM (Katorobo J., 1994 : 122). Enfin, cette élection est surtout une opportunité pour les délégués de se positionner pour les futures élections parlementaires de 1996 grâce à un rôle représentatif important (Banégas R., 1995).

Pendant la campagne, les 29 enjeux constitutionnels ne forment pas automatiquement le corps des sujets abordés par les candidats. Premièrement, ces derniers ne les connaissent pas systématiquement. L'absence de parti politique pénalise le travail d'analyse des enjeux constitutionnels. Le devoir de sensibilisation des « civic educators » à travers la distribution du premier jet de la Constitution se trouve mis à mal pour des raisons logistiques. En conséquence, de nombreux candidats se sont davantage focalisés sur des enjeux locaux propres à leur

[323]Les stratégies d'extraversion désignent la mobilisation des ressources pour gérer et construire des relations de dépendance. L'État offre notamment la possibilité d'accumuler de nombreuse ressources qu'elles soient politiques ou économiques (Bayart J-F., 1999).

circonscription, multipliant les promesses sur des sujets déconnectés des thématiques constitutionnelles.

Plus globalement, les arguments des candidats pro-« Mouvement » n'ont pas fonctionné dans les régions du Nord et de l'Est du pays, des territoires toujours soumis à la guerre civile. En novembre 1987 la rébellion menée par le *Holy Spirit Mobile Forces* (HSMF) d'Alice Lakwena s'essouffle. La meneuse doit s'envoler pour le Kenya, mais Joseph Kony, un jeune homme se déclarant le cousin d'Alice, rallie les opposants au régime et continue la rébellion. Après avoir utilisé une multitude de noms, ce mouvement armé est connu sous l'appellation de *Lord Resistance Army* (LRA)[324]. La première opération militaire menée contre la LRA débute en 1990 pour prendre fin en 1991 sous le commandement de David Tinyefuza, un haut membre de l'armée et ancien combattant de la guerre du « bush ». Les assauts du gouvernement associés aux massacres et pillages perpétrés par la LRA séparent les régions du Nord et de l'Est de la reconstruction économique et politique du territoire ougandais, alimentant une nouvelle fois les fractures Nord/Sud caractérisant le pays. Dans ces régions, la campagne constitutionnelle permet d'exprimer la colère et les inquiétudes des populations, les candidats mobilisant ce sujet pour être élus à l'élection (Kasfir N., 1994 :152).

Lorsque les enjeux constitutionnels sont mobilisés par les candidats, les principaux sujets abordés sont les enjeux controversés tels que la forme du gouvernement ou le régime de parti. La question foncière est également au cœur des débats, particulièrement dans les régions qui connaissent des conflits fonciers ou expriment des revendications singulières concernant les droits d'accès à la terre.

Dans la circonscription de Jonam, au cœur du district de Nebbi, dans le Nord-Ouest du pays, la campagne se focalise essentiellement sur deux problématiques foncières. La première concerne la protection des régimes fonciers « coutumiers » et la deuxième un confit opposant les Acholi et les Jonam. En effet, les chefs de clans et autres leaders traditionnels s'inquiètent des rumeurs concernant la future réforme foncière et veulent être assurés que le gouvernement NRM ne bouleversera pas les règles et pratiques locales. Un natif de Jonam, ancien député parlementaire pour cette circonscription, se remémore cet enjeu en ces termes: « By that time I was not a candidate, but I remember very well that the elders were worried about the coming

[324]Depuis 2006 la LRA a quitté le territoire ougandais mais continue son mouvement armé à la frontière de plusieurs pays, notamment en Centre Afrique et en République Démocratique du Congo.

land reform. They did not know what to expect from the NRM government after twenty years of bad governance… and all the candidates knew that getting elders' blessing and goodwill was crucial to be elected, so land issues had to be addressed »[325]. Cette inquiétude s'accompagne d'un conflit opposant les chefferies de Jonam aux autorités traditionnelles Acholi. Il porte sur des terres situées de l'autre côté du Nil, un fleuve frontière pour le gouvernement central séparant le district de Nebbi du territoire nilotique Acholi. La zone contestée s'étend sur une quarantaine de kilomètres à partir du Nil et les deux communautés se disputent ces terres depuis l'indépendance[326]. À Jonam, les candidats doivent promettre de porter avec eux les revendications des anciens à l'Assemblée Constituante, une situation à l'image d'un Nord où l'enjeu foncier est globalement important : « For a constituency in northern Uganda these reponses are not at all surprising. People have all along been very sensitive and suspicious about land » (Makara S., Tukahebwa G. B. and Byarugaba F., 1996: 40).

À l'Ouest, dans le district de Bushenyi au cœur de l'ancien royaume d'Ankole, l'enjeu foncier est également de taille. En 1900, des titres de propriété privée sont distribués dans les royaumes d'Ankole et de Toro aux membres des familles royales ou individus proches de ces derniers (Olanya D. R., 2011). À l'image du système mailo-bibanja cette propriété privée a été encadrée par des textes de loi séparant les nouveaux propriétaires terriens des personnes occupant et cultivant la terre, des encadrements juridiques abolis en 1975. À Bushenyi, on ne souhaite pas le retour de ce système mailo-bibanja et les enjeux de la campagne constitutionnelle se focalisent notamment autour de cette question foncière : « some of the people especially in Kyabugimi sub-county live on mailo land. They argued that they would support Tiberondwa by all means because he was opposed to restoration of traditional rulers and freehold (mailo) land » (Makara S., Tukahebwa G. B. and Byarugaba F., 1996 : 71).

Sans surprise, l'enjeu mailo est également très présent dans le royaume du Buganda. Pendant la campagne, les candidats ne peuvent pas faire l'impasse sur la question de la restauration du système mailo-bibanja et les implications qu'elle suppose concernant les relations entre les détenteurs-occupants et les propriétaires. Si les avis divergent sur les

[325]Entretien avec Fred Jochan Omach, parlementaire pour le county de Jonam dans le district de Nebbi en région West Nile, le 11 juin 2014 à Jonam.

[326]Au début des années 60, le gouvernement central nouvellement indépendant fait évacuer les Jonam de la rive Est du Nil en raison d'une invasion de mouche Tsétsé. Aujourd'hui, les Jonam réclament ce territoire qui, pour l'administration ougandaise, est situé dans le district de Gulu, en région Acholi.

solutions à apporter en termes de gestion, les candidats mobilisent cette question afin de s'assurer le vote des électeurs[327].

2.1.2 La politisation de l'Assemblée Constituante

Les résultats des élections annoncent une forte politisation du processus de fabrication de la nouvelle Constitution à la CA et, a fortiori, de son chapitre foncier. Pour le « Mouvement », ces élections permettent d'accélérer sa transformation en parti politique. Depuis l'extension de la période intérimaire en 1989, le mouvement inclusif du NRM s'essouffle et les élections de mars mettent à jour les divisions qui érodent son unité. La section 2.1.3.1 explore la manière dont ces divergences s'expriment à travers des groupes parlementaires désignés sous le terme de caucus. Un caucus Baganda basé sur l'ethnicité devient, grâce à ses membres royalistes, un espace qu'investi le royaume restauré. Le royaume du Buganda construit progressivement un projet politique où la place du foncier est primordiale. La section 2.1.3.2 explore la manière dont le royaume du Buganda a politisé sa restauration et placé la question foncière au cœur de son projet politique.

2.1.3.1 Les résultats des élections de la CA : entre résurgence des divisions Nord/Sud et cristallisation du « Mouvement » en parti politique

Le 28 mars 1994 la participation des citoyens ougandais à l'élection de la CA est de 87%. Elle est historique malgré le recours aux achats de votes et aux actes de violence ayant ponctué la campagne. Cette victoire n'est pourtant pas celle de tous les candidats regroupés sous la bannière du « Mouvement » mais celle du NRM en tant que parti politique puisqu'au lendemain du vote le Président déclare « We have won » et entérine de fait une division entre les délégués « mouvementistes » et les autres (Mamdani M., 1995 : 237). Cette cristallisation du NRM en parti politique s'accompagne également d'une nouvelle séparation Nord/Sud. Bien qu'il soit extrêmement difficile d'analyser les résultats des votes sous un angle partisan en

[327]Entretien à Kampala avec le professeur Ssempewa, ancien Commissaire pour la Commission Odoki, le 11 septembre 2012.

raison de l'interdiction portée aux partis politiques de se présenter, des divisions géographiques ressortent.

Premièrement, le NRM représente approximativement les deux tiers de l'Assemblée à la suite du vote. Cette victoire est manifeste dans le Sud et l'Ouest du pays où les candidats NRM gagnent leur siège dans les anciens bastions de l'opposition. Les districts de Mbarara, Bushenyi et Kabale, connus pour être le terrain de jeu de l'UPC, basculent tous dans le camp du NRM quand les élections parlementaires de 1989 avaient pourtant confirmé un maintien de leur position. Originaire de Mbarara, le Président a su favoriser les districts de l'Ouest en plaçant de nombreux Banyankole au gouvernement ou dans l'armée depuis sa prise de pouvoir (Lindemann S., 2011), des gestes ayant consolidé sa popularité dans cette région.

Le Sud dominé par les Baganda récompense également le « Mouvement » et vote en majorité pour des candidats NRM. La restauration du *Kabaka* et la restitution d'une partie de ses biens sont encore vives dans les mémoires. Les résultats au Nord et à l'Est du pays contrastent avec le soutien au NRM exprimé en territoire bantou et apparaissent davantage comme un vote contestataire, un vote de défiance vis-à-vis du « Mouvement ». De nombreux candidats (non déclarés) des anciens partis de l'opposition sont élus et font apparaître à nouveau les lignes de divisions politiques caractérisant le pays. Le DP gagne des sièges en région Acholi et dans le West Nile en complément de ses anciens bastions du Sud[328] ; l'UPC perd son ancrage à l'Ouest mais consolide ses bases dans les zones nilotiques ; enfin le CP est faiblement représenté et son influence fonctionne exclusivement dans le Buganda puisqu'il s'agit d'un avatar de l'ancien parti royaliste « *Kabaka Yekka* ».

Ces fractures se matérialisent notamment par la création de caucus. Les caucus sont des espaces sociaux regroupant des acteurs unis par une même affiliation, qu'elle soit ethnique, partisane ou construite sur le genre. Les caucus ne représentent pas des espaces aux idées et intérêts monolithiques, ils ne sont pas hermétiques et les délégués peuvent donc se retrouver dans différents caucus. Aux États-Unis, Shafritz (1993 : 73) les décrits comme « an unofficial groups of members having shared legislative interests ».

[328]Nous rappelons qu'initialement le DP est un parti catholique créé au Buganda en 1954 en réaction à la formation du *Uganda National Congress* (UNC) d'obédience protestante.

À l'Assemblée Constituante (CA), le NRM renforce cette nouvelle politique d'exclusion et forme le caucus du « Mouvement » afin de regrouper les fidèles du parti, un caucus paradoxal puisqu'officiellement tous les délégués élus font partie du NRM. Bien qu'il soit grossier d'homogénéiser cette catégorie d'acteurs en la pensant unie par l'adoption unanime de lignes politiques définies, les délégués de ce caucus sont sensibles aux discours véhiculés par les ténors du NRM.

La continuation du « Mouvement » implique la poursuite d'une mesure interdisant les partis au sein d'un État unitaire, un point sur lequel se retrouvent les « mouvementistes » de ce caucus composé majoritairement par des délégués originaires du Sud et de l'Ouest (Katorobo J., 1994 : 121). Cependant, si cet axe politique caractérise globalement le caucus du « Mouvement », ce regroupement demeure perméable à des discours différents car la faible organisation interne du NRM empêche la formation d'un programme politique directeur. L'enjeu foncier au sein du caucus du « Mouvement » n'est pas encadré par un programme foncier. Si le processus de fabrication de nouvelles politiques publiques foncières s'est arrêté en 1993 sur un énoncé de solution promouvant un métissage de « l'ordre ancien », cette fabrique s'est déroulée à huis-clos avec un nombre restreint d'acteurs. Enfin, ce caucus est constitué de membres historiques du NRM mais principalement de nouveaux en politique, c'est-à-dire des individus non ou peu familiers des discours du NRM. Baguma Isoke, le président officiel du comité constitutionnel en charge du chapitre foncier, décrit ce caucus comme la rencontre des ténors du NRM avec de nouveaux acteurs aux idées novatrices, « We did not have one way of thinking. Of course everybody knew what the key NRM players wanted to achieve, but we were not a political party yet, and each delegate had the right to fight for what he thought was the best »[329].

Il en est de même pour le caucus national pour la démocratie (*National Caucus for Democracy*, NCD), un regroupement que le caucus du « Mouvement » perçoit comme une figure de l'opposition (Kanyeihamba G., 2006 : 20). Le NCD rejette la continuation du « Mouvement » et souhaite un retour au multipartisme et à la liberté d'association entendus

[329]Entretien avec Matia Baguma Isoke, président du comité foncier pendant l'Assemblée Constituante de 1995 et président actuel de la Commission foncière ougandaise depuis 2013, le 22 avril 2014 à Kampala.

comme les fondations de la démocratie[330]. Tout comme le caucus du « Mouvement », il ne véhicule pas officiellement un programme foncier. Il est majoritairement constitué de délégués originaires de l'Est et du Nord du pays dont une large partie est composée d'anciens membres du DP, de l'UPC et du CP[331]. Enfin, les Baganda se regroupent également dans le cadre d'un caucus ethnique. Il s'agit d'une plateforme de discussions permettant de dégager des consensus. Il ne fabrique pas non plus de programme foncier particulier.

2.1.3.2 Le retour du royaume du Buganda : un nouvel acteur à l'Assemblée Constituante

Le couronnement du *Kabaka* Ronald Mutebi est célébré le 31 juillet 1993 sur la colline de Budo à Kampala en présence du président Y. K Museveni, de militaires, des représentants de monarchies européennes et africaines, et surtout de milliers de Baganda venus assister à la restauration de leur leader traditionnel. Selon les souhaits du NRM, le royaume du Buganda est davantage un avatar minimaliste de la monarchie ganda du XIXème siècle qu'une résurrection de cette ancienne entité politique. L'accord formel entre le royaume du Buganda et le NRM est officiellement sans ambiguïté : le *Kabaka* est dans l'interdiction de participer à la vie politique du pays, de disposer d'une armée ou de lever l'impôt à moins qu'il ne soit perçu sur une base volontariste. Pourtant, deux jours après la restauration officielle du Buganda, le *Kabaka* officialise en présence du Président l'ouverture du parlement (*Lukiiko*) du royaume[332], une structure législative composée de représentants des districts se situant au sein du territoire royal, de chefs de clans et de notables (Englebert P., 2001).

L'ouverture du *Lukiiko* fait partie d'un plan de restructuration du royaume dont l'objectif principal est l'ancrage d'un appareil administratif et fiscal au service d'une mise en

---

[330]Ce caucus présente des divisions. Certains sont pour la cause fédérale quand d'autres la rejettent. Leur « entente » tient d'avantage au barrage qu'ils représentent face au caucus NRM.

[331]Le NCD compte des figures clefs telles que le cousin et ancien ministre d'Obote Adoko Nekyon, Cécilia Ogwan en tant que secrétaire de l'UPC, Aggrey Awori, ancien chef de la sécurité sous Obote II, mais aussi des représentants importants du DP tels que l'Acholi Andrew Adimola, un protagoniste de l'indépendance en 1962 ou Robert Katikiro, ancien ministre de l'agriculture arrêté en 1992 par le NRM pour trahison (Perrot S., 2003).

[332]Ce parlement est une pièce maitresse des institutions du royaume. La restauration du Buganda supposait sa réouverture. Il atteste dès les premiers jours des ambiguïtés d'une séparation entre culture et politique.

œuvre de politiques de développement. Le gouvernement est composé d'un ministre des finances, des affaires constitutionnelles, de la santé, de l'industrie, de la justice, des terres, etc. En tout, quatorze ministres sont rassemblés autour d'un nouveau *Katikkiro*, Joseph Ssemogerere, nommé en juillet 1994, quelques mois après l'élection des délégués constitutionnels. Bien qu'ils ne soient pas payés par le royaume et agissent sur une base volontariste (Mayiga P. C., 2009 : 151), les ministres du nouveau gouvernement du *Kabaka* associés à la restauration des principales institutions du royaume évoquent fortement l'ancienne organisation politique du Buganda.

La nomination d'un nouveau *Katikkiro*, la personne du royaume la plus importante après le roi, marque cette volonté d'un retour de Mengo dans les affaires du pays, des affaires officiellement culturelles, que le royaume compte pourtant traiter avec des ministres des affaires constitutionnelles et du commerce. En 1994, une mission fondamentale anime le gouvernement restauré : développer les ressources économiques du royaume pour assurer son indépendance financière. Les premières actions s'orientent vers la mise en place d'une agence tournée vers le développement économique, un bureau en charge de formuler des propositions et de trouver des partenaires (*Ibid*).

Le premier budget du royaume pour l'année fiscale 1994-1995 dépend pour une large part (72%) des revenus fonciers (Englebert P., 2001 : 168). Les sujets du *Kabaka* vivant sur ses terres nouvellement restituées et les commerces établis dans les marchés appartenant au roi sont des sources de revenus pour la couronne. Dans ce cadre le *Buganda Land Board* (BLB) est réintroduit et gère désormais les 350 squares miles de terres du *Kabaka*[333]. Dès février 1994, le conseil du *Kabaka* annonce officiellement dans la presse que la Commission foncière ougandaise n'a plus aucune autorité pour vendre ou louer les terres du roi et que tous les impôts payés auparavant au conseil de la ville de Kampala (Kampala City Council, KCC) devront être versés au BLB (New Vision, 27 février 1994).

Les plans de développement économique passent également par les « nouvelles » aspirations du royaume à l'heure où les délégués fraîchement élus se préparent à débattre de la

[333]Ces terres ont été données au *Kabaka* à titre privé dans le cadre de l'accord de 1900. En 1993, lorsqu'elles sont restituées au roi, ce dernier décide de les gérer au nom du royaume afin que les revenus puissent servir au développement économique de l'institution traditionnelle. Entretien avec Joseph Mulwannyamuli Ssemogerere, un ancien premier ministre (*Katikkiro*) du royaume du Buganda, le 7 août 2013 à Kampala.

nouvelle Constitution et, plus précisément, de la forme du gouvernement. La restauration du royaume n'a pas apaisé les revendications fédérales de ses représentants, désormais qualifiés par les mouvementistes de « clique de Mengo[334] ». Si les compromis politiques du NRM à l'égard des Baganda sont récompensés par un vote majoritairement pro « Mouvement » en région centrale lors des élections constitutionnelles, ils sont également les moteurs d'une intensification des revendications de la branche pourtant modérée au sein du royaume. Mengo insiste sur la nécessité de transformer la forme gouvernementale du pays en une structure fédérale pour obtenir certains pouvoirs fiscaux.

L'indépendance financière est la principale raison pour laquelle la « clique de Mengo » réactive les revendications fédérales pendant les débats constitutionnels (Kayunga, S. S., 2000). Elle permettrait la réalisation « d'un empire foncier qui offrirait non seulement un plus grand nombre de locataires, mais aussi la possibilité de développer des plantations et autres activités agricoles et d'élevage » (Englebert P., 2001 : 168). Comme le stipulaient les doléances politiques du royaume du Buganda en 1991, le fédéralisme doit être accompagné d'une restauration du système foncier mailo-bibanja, une tenure qui permettrait aux propriétaires mailo de taxer directement les détenteurs-occupants.

Comme le *Kabaka* et ses notables appartiennent à la classe de propriétaires terriens les plus importants du pays, le système de taxation induit par le système mailo-bibanja représente en conséquence une source de revenus non négligeable. Enfin, l'empire foncier comprendrait les 9000 sq miles de terre, les *mailo Akeenda*, que le Président n'a pas accepté de restituer lors des négociations de 1992. Nous touchons ici aux dimensions territoriales de la question foncière. En revendiquant un régime fédéral, Mengo souhaite autonomiser son territoire et imposer son autorité.

Ce projet politique de Mengo lui permettrait d'imposer son autorité sur la gestion des terres, de promouvoir le système mailo-bibanja et de reconquérir son titre de *Ssaabataka.* Ce projet va à l'encontre de l'actuelle structure de signification de type néolibéral et de domination de type étatique. Ces structures sont nourries par des schèmes interprétatifs qui confient intégralement aux institutions étatiques le contrôle et la gestion des ressources foncières, au détriment d'autorités et de pratiques locales. Or, le projet politique de Mengo revendique un

[334]Le terme Mengo désigne les hauts dirigeants politiques du royaume du Baganda. Ce terme désigne au départ la colline où se trouve le centre politique du royaume.

contrôle et une gestion foncière séparés de l'État et un système foncier qui ne permet à tous les usagers d'obtenir un titre de propriété.

Le Buganda, en tant que royaume traditionnel apolitique, ne peut pas prendre directement part aux débats constitutionnels et donc au processus de fabrication du nouvel énoncé. Or, en 1993 le brouillon de la Constitution préparé par la Commission Odoki n'a pas accepté la forme fédérale et la restauration du système foncier mailo-bibanja ne semble pas encore acquise. Mengo cherche à devenir un acteur à part entière. Depuis sa restauration, il fabrique de nouveaux schèmes interprétatifs qu'il intègre à ses revendications politiques, comme l'atteste l'association du système foncier mailo-bibanja au nationalisme culturel ganda. Cependant, si cet acteur a des positions qu'il souhaite défendre, le régime le lui interdit. Selon W. Genieys et M. Smyrl (2008 : 25), les acteurs pourvus d'une *idée* s'associent à des acteurs ayant un accès aux arènes de décisions. En 1994, c'est ce choix tactique qu'opère Mengo en utilisant le caucus du Buganda, et plus précisément ses membres royalistes, pour accéder aux arènes décisionnelles.

Tous les délégués ne sont pas favorables aux idées de la « clique de Mengo ». Certains sont anti-monarchistes et militent pour un gouvernement unitaire décentralisé. Cependant, nombre d'entre eux sont sensibles à la cause fédérale (Kasfir N., 1994) et souhaitent la restauration du système foncier mailo-bibanja. Les principales divergences concernant cette tenure résident davantage dans les modalités de sa gestion. L'unification du caucus du Buganda autour des revendications portées par Mengo permettrait à ce dernier de changer les rapports de force au sein de l'Assemblée Constituante (CA) et de rallier des membres des différents caucus aux causes du royaume.

2.2 Ouvrir la boîte noire des négociations : renverser le métissage de « l'ordre ancien »

Le travail de la CA commence en mai 1994. Il bouleverse le travail cognitif élaboré par la Commission Odoki en renversant l'énoncé du métissage de « l'ordre ancien ». À la fin du mois de juin, des discussions générales permettent à chaque délégué d'intervenir librement sur les 20 chapitres retenus par la Commission Odoki. Elles permettent également aux délégués de choisir les comités constitutionnels dans lesquels ils souhaitent travailler, chaque chapitre étant discuté au sein d'un comité. Désormais, la question foncière est abordée sous un angle social et

politique. Le processus de fabrication de l'énoncé de problème et de solution foncière entamé par le gouvernement central en 1987 utilisait un schème interprétatif où l'objet foncier n'était perçu que sous son prisme économique. Ce schème liait le développement de l'agriculture aux choix de la tenure foncière. Pourtant, les délégués constitutionnels évoquent très rarement la question du développement. Au contraire, ils utilisent stratégiquement des opinions exprimées par les circonscriptions qu'ils représentent, où la culture, les sentiments et l'habitude remplacent les arguments économiques.

La fin des discussions générales laisse place à la formation de plusieurs comités se répartissant les 20 chapitres rédigés par la Commission Odoki. Le comité 1 en charge du chapitre terre et environnement est pris d'assaut par les délégués du Nord et de l'Est du pays en raison d'une importance accrue de l'enjeu foncier dans ces régions. La section 2.2.1 revient sur la composition du comité 1.

En son sein, l'entièreté des articles du chapitre foncier rédigé par la Commission Odoki est retravaillée par les délégués. La section 2.2.2 retrace les étapes de cette construction et met l'accent sur les arguments stratégiques déployés par les délégués. Bien que nous ne possédions pas la retranscription des discussions, l'analyse des minutes pour chaque séance du comité, combinée aux entretiens avec certains délégués, permet une reconstitution du processus de fabrication d'un nouvel énoncé de solution foncière désormais fortement éloigné du métissage de « l'ordre ancien ».

2.2.1 Choisir son comité constitutionnel pour combattre le rapport Odoki

En février 1994, le comité constitutionnel en charge de retravailler le chapitre foncier débute son travail. L'affectation des délégués à ce comité s'effectue sur une base volontaire, chaque délégué ayant la possibilité d'exprimer des vœux concernant les comités dans lesquels il souhaite travailler. Leur travail est important puisque les changements qu'ils proposent formeront le terreau des discussions à l'Assemblée Constituante. En session plénière, seuls des amendements relativement proches des décisions du comité pourront être débattus.

Bien que ce nombre fluctue en raison de la venue ponctuelle de délégués issus d'autres comités, le comité 1 (*Select Committee 1*) est composé approximativement de 52 délégués dont 15 sont issus du Buganda, 10 proviennent de l'Ouest du pays et 27 des régions de l'Est et du

Nord. La forte présence des délégués du Nord et de l'Est au sein de ce comité s'explique notamment par l'état de guerre permanent dans ces régions qui, depuis 1986, favorise le développement de suspicions contre le gouvernement NRM. En 1986, les troupes de Y. K. Museveni pénètrent en région Acholi et Lango afin de mettre un terme aux différents mouvements de résistance et se livrent à des massacres justifiés par la conquête de ce territoire perçu alors comme « rebelle » (Atkinson R., 2010). Entre 1986 et 1988, de nombreux vols de bétail se déroulent dans ces deux régions, des vols dont le gouvernement accuse les Karamojong, un peuple nilotique habitant à la frontière ougando-kenyane, d'être les auteurs. Ces raids sont davantage perçus par ces deux régions comme étant le fruit d'une alliance entre les Karamojong et le gouvernement NRM afin de contrôler les rebelles (Finnström 2008 :72), d'appauvrir leur sol pour finalement rendre les terres nues et vulnérables en vue d'acquisitions illégales[335]. En conséquence, les délégués du Nord choisissent d'investir le comité constitutionnel en charge du chapitre foncier afin d'influencer les décisions prises concernant la gestion des terres, un choix similaire à celui fait par les délégués de l'Est.

Nous y retrouvons des personnages clefs de l'UPC tels qu'Adoko Nekyon et Okulo Epak, ainsi que des représentants du DP avec Adimola Andrew. En 1995, le président de ce comité constitutionnel est Justice Owiny Dollo, un Acholi. Initialement, son président est le délégué Baguma Isoke du district de Kibaale situé dans le Nord-Ouest du pays. Pour des raisons de santé, Baguma Isoke confie ce rôle à Owiny Dollo originellement député-président pour le comité. Owiny Dollo est à la fois un délégué constitutionnel pour le district de Kitgum, situé dans la région Nord du pays, et le président du groupe parlementaire Acholi. En effet, les suspicions développées à l'égard du gouvernement encouragent dès 1989 les députés Acholi du parlement à se regrouper pour former un groupe parlementaire Acholi[336] (Acholi Parliamentary Group, APG), dont la tâche principale est d'assurer une plate-forme de discussions permanente sur la situation préoccupante du Nord du pays (Daily Monitor, 6 septembre 2013).

---

[335]La présence de bétail sur une terre est une preuve irréfutable de l'appartenance de cette dernière à un individu, une famille ou un clan. Les vols de bétail privent les terres d'un marqueur identitaire et transforment les économies de ces régions qui désormais se tournent majoritairement vers l'agriculture quand les grands cheptels permettaient une diversification des sources de revenus (Torretti C., 2014).

[336]Entretien avec Mr Ongom Abednego A, un parlementaire pour la circonscription de Omoro (Gulu district) pendant le 6ème parlement. Il a été président du *Acholi Parliamentary Group* (APG) pendant le 6ème parlement (1996-2001). Le 20 février 2014 à Kampala.

Owiny Dollo évoque une alliance informelle entre les délégués du Nord et de l'Est du pays, une alliance guidée par cette volonté de protéger les terres de ces régions contre l'énoncé de solution foncière porté par le gouvernement NRM : « The government wanted the previous status to continue, to maintain the concept of public land. We all knew because of the war and the insurgencies that the only source of wealth in the North and the East was land so it was agreed that we must secure our land »[337]. En 1994/5, l'Est est également ciblé par les groupes rebelles de la LRA. Bien que les délégués des anciens partis de l'opposition y soient très présents, cette alliance est trans-partisane, construite davantage sur l'affiliation régionale des délégués contre le rapport Odoki associé au gouvernement, « I do not know if I would called it regional divisions but yes… there were people within government, the thinking in government that we needed to maintain the concept of public land and they were there, inside the committee, but they were the minority and that is why we, delegates from the North and from the East, were able to succeed against the Odoki report »[338].

2.2.2 Les premiers pas vers une nouvelle structure de domination : un « nouvel ordre »

Les débats au sein du comité 1 débutent le 31 janvier 1995 et sont menés par le délégué Justice Owiny Dollo. En tant que président, il n'est pas autorisé à énoncer des motions puisqu'il est en charge d'organiser les débats. Le contexte d'énonciation est donc contraignant. Son impartialité doit être un gage du bon déroulement des discussions. Cependant, en tant que président de l'APG, Acholi et membre de l'alliance informelle entre les délégués du Nord et de l'Est, Justice Owiny Dollo souhaite faire passer des motions qu'il ne peut véhiculer qu'en s'appuyant sur des délégués avec lesquels il partage les mêmes convictions : « As président of this select committee, I couldn't stand up and propose things… but most of the time I was sharing my views with other delegates, especially with Okullo Epak and Adoko Nekyan. They are sons of the North, they knew what was going on there and what we needed to do to restore peace and justice, not even in the North or in the East but all over Uganda. People needed to

---

[337]Entretien avec Justice Owiny Dollo, ancien président du comité constitutionnel en charge du chapitre foncier, fait à Kampala le 18 juin 2014.

[338](*Ibid*)

own land and customary tenure had to be recognised as private property so public land would disappear. They were my voice during all the debate »[339].

Selon le président, ces motions ne sont pas les résultantes de décisions prises à posteriori au sein de l'APG mais sont issues des discussions se déroulant au sein du comité 1[340]. Le délégué Baguma Isoke atteste des nombreux échanges privés entre délégués de l'Est et du Nord lors des pauses aux cours des réunions du comité, et du sentiment commun qui les habite et guide la formulation de leur motion : une méfiance envers le gouvernement[341]. Les discussions au comité s'ouvrent sur l'article 271 concernant l'ultime « propriétaire » des terres. Aucune discussion n'invalide la nécessité d'abolir le LRD et ce problème construit dès 1987 est un acquis parmi les délégués qui ne se concentrent que sur la solution proposée par la Commission.

Deux délégués du Nord, Okullo Epak et Adoko Nekyan, proposent la première motion bouleversant l'énoncé du gouvernement. Elle place la « propriété » des terres entre les mains des citoyens qui la détiennent en propriété privée. Les arguments avancés se fondent essentiellement sur une relation causale. Tout au long des discussions au sein du comité cette motion est au centre de l'argumentation persuasive. Cette relation causale place le colonisateur britannique comme responsable : il est le fautif qui a pris illégalement la terre aux Ougandais, et donne un rôle de justicier à l'Assemblée Constituante. Les délégués doivent réparer les erreurs du passé en restituant ces terres aux citoyens, « there was a need to remedy colonial legacy in which colonialists took over people's land and made it public (…) Ugandan citizens must own their land since ordinary people live off land » (Minutes of the Proceedings of the Constituent Assembly, 1995 : 140-141).

Cette détention des terres par les citoyens doit se faire sous le prisme de la propriété privée. Ce schème interprétatif selon lequel les terres détenues en fonction des régimes fonciers « coutumiers » sont similaires au *freehold* n'est pas inconnu. On la retrouve dans les doléances politiques du NRM et celles des anciens partis de l'opposition. La proposition des deux

---

[339](*Ibid*)

[340]Entretien avec Justice Owiny Dollo, ancien président du comité constitutionnel en charge du chapitre foncier, fait à Kampala le 18 juin 2014.

[341]Entretien avec Matia Baguma Isoke, président du comité foncier pendant l'Assemblée Constituante de 1995 et président actuel de la Commission foncière ougandaise depuis 2013, le 22 avril 2014 à Kampala.

délégués « assimile » les régimes fonciers « coutumiers » au *freehold*. Dans ce cadre, Owiny Dollo pense nécessaire la reconnaissance juridique de ces régimes fonciers par la Constitution afin qu'ils deviennent les égaux des régimes privés, une démarche que le métissage de « l'ordre ancien » ne pouvait proposer sans perdre le contrôle et la « propriété » des terres publiques : « My campaign to become a delegate of the CA was based on the fact that land should be privately owned. There is no reason why governement should own even one square mile of land. The government should only govern and control land use but not ownership and those are two different things »[342]. Le président, comme la majorité des délégués, pensent le *freehold* comme supérieur aux autres tenures en raison du titre de propriété privée qu'il permet d'obtenir. Ainsi, il propose la reconnaissance des régimes fonciers « coutumiers » comme une étape intermédiaire à l'uniformisation de la tenure foncière. Ce faisant, le président valide la structure de signification de type néolibéral que sous-tend la mouture de loi de 1993, c'est-à-dire un programme d'homogénéisation du système foncier par le *freehold.* Cependant, il modifie la structure de légitimation en dépossédant l'État de son statut de « propriétaire ».

L'idée d'allouer un certificat pour les citoyens détenant une terre non cadastrée, une terre régie par les régimes fonciers « coutumiers », découle de ce schème interprétatif associant ces régimes au *freehold*. Les comptes rendus des réunions du comité numéro 1 ne nous permettent pas d'identifier la ou les personnes porteuse(s) de ce nouveau concept, et le président Owiny Dollo n'a pas apporté de réponse à la question de l'origine du certificat[343]. Cependant, il confirme son acceptation unanime par les délégués en tant qu'instrument permettant un enregistrement des droits fonciers dans le but de sécuriser la terre[344]. Nous retrouvons les mêmes associations d'idées liant l'enregistrement des droits à la sécurité foncière. Cependant, la notion de certificat reste vague et aucune discussion n'est engagée sur le format du certificat et son applicabilité.

---

[342]Entretien avec Justice Owiny Dollo, ancien président du comité constitutionnel en charge du chapitre foncier, fait à Kampala le 18 juin 2014.

[343]Entretien avec Justice Owiny Dollo, ancien président du comité constitutionnel en charge du chapitre foncier, fait à Kampala le 18 juin 2014.

[344]Il serait pertinent d'envisager une étude sur ce certificat en tant qu'instrument d'action publique. D'où vient-il ? Pourquoi avoir choisi cette forme ? Apporter des réponses à ces questions permettrait de donner un autre éclairage à ces transformations.

Des négociations privées avec les délégués Baganda auraient permis d'obtenir leur adhésion, un groupe sans lequel Owiny Dollo et ses acolytes ne seraient pas parvenus à emporter une majorité, « without them we could have not been through »[345]. Enfin, puisque l'État est destitué de ses fonctions de « propriétaire » des terres, le comité 1 réduit fortement les compétences de la Commission foncière, l'institution gouvernementale gardienne des terres depuis l'indépendance de l'Ouganda. Il les transfère aux *District Land Boards* (DLBs), les nouveaux organes issus de l'administration foncière décentralisée, dont les fonctions premières sont d'allouer les terres qui n'appartiennent à aucune personne ni a aucune autorité.

Les délégués issus du caucus du Buganda, moins nombreux que ceux de l'Est et du Nord réunis, négocient également les conditions d'un retour du système foncier mailo-bibanja. La restauration de ce système foncier n'est pas un débat controversé au sein du comité. Cependant les délégués Baganda insistent sur les fortes similitudes existant entre le système mailo-bibanja et le *freehold*. Une motion proposée par le royaliste Senteza Kajubi, un conseillé du *Kabaka*, place la tenure mailo-bibanja avec le *freehold* dans la liste des tenures amenées à être reconnues par la Constitution. Senteza compare lui aussi le mailo-bibanja au *freehold* en ne s'attachant qu'à la délivrance du titre de propriété.

Cette motion est justifiée par la nature hybride du système mailo-bibanja mais également par le sentiment de sécurité qu'il donnerait aux propriétaires mailo, « The amendment would take care of the confusion that could have been created if freehold was not mentionned together with mailo because some mailo land owners would have assumed that their land titles bas been cancelled » (Minutes of the Proceedings of the Constituent Assembly, 1994: 151).

La gestion des terres mailo par leur propriétaire suscite cependant de vifs débats au sein du comité. La critique fondamentale adressée aux propriétaires mailo concerne ceux qui possèdent une terre dans les comtés perdus, les « Lost counties »[346]. En 1994, dans le district

---

[345] Entretien avec Justice Owiny Dollo, ancien président du comité constitutionnel en charge du chapitre foncier, fait à Kampala le 18 juin 2014.

[346]Nous rappelons qu'il s'agit des territoires appartenant au royaume du Bunyoro offerts au royaume du Buganda par les colons britanniques en remerciement de leur coopération lors de la conquête coloniale. De nombreux ouvrages se penchent sur la question des « Lost counties », (Beattie, 1971; Dunbar, 1968; Gukiina 1972).

de Kibaale situé au Nord-Ouest du pays, plus de 60% des terres arables appartiennent à des propriétaires mailo Baganda absents (Espeland R. H., 2006 : 4). La rétrocession du district de Kibaale au royaume du Bunyoro à l'issue du référendum de 1964 n'a pas changé le statut des propriétaires mailo et ces derniers possèdent toujours leur titre de propriété. Les propriétaires sont absents, ils n'investissent pas sur leur terre, ne la cultivent pas, et restent pourtant détenteurs du titre de propriété. Leur absence peut être liée à un choix personnel de ne pas investir sur ces terres ou à une impossibilité d'accéder à leur propriété en raison de son « accaparement » par les détenteurs-occupants.

Le délégué du district de Kibaale, Baguma Isoke, base toute sa campagne électorale sur cet enjeu et se donne pour mission de récupérer légalement ces terres, « My mission was to recover that land. My people have elected me to complete that mission »[347]. Une motion proposée par Benigna Mukkibi, un deuxième délégué pour le district de Kibaale, réclame la perte des droits fonciers mailo pour les propriétaires absents n'occupant pas activement leur terre à la promulgation de la Constitution (Minutes of the Proceedings of the Constituent Assemby, 1994 : 159). Cette motion tient d'un accord entre tous les délégués du Nord-Ouest dont les circonscriptions sont affectées par le problème des propriétaires absents[348].

La solution proposée ressemble fortement à celle envisagée par le métissage de « l'ordre ancien » puisqu'elle consiste en la transformation des droits des détenteurs-occupants en *freehold*. Cette proposition pourrait faire l'objet d'une argumentation tournée vers l'effectivité de l'investissement des propriétaires absents, or ce sont des arguments causaux émotionnels qui sont mobilisés : les colons britanniques ont donné aux chefs ganda des terres qui ne leur appartenaient pas. Il faut donc réparer cette injustice. La faute est reportée sur le colonisateur et les délégués constitutionnels sont les hommes qui peuvent mettre un terme aux erreurs du passé.

Cette motion est vivement combattue par une majorité de délégués Baganda, « It took us three days to find an agreement with the Baganda. Some of them were landlords and this motion couldn't match their interest. At some point we had to back up a little bit to make them

---

[347]Entretien avec Matia Baguma Isoke, président du comité foncier pendant l'Assemblée Constituante de 1995 et président actuel de la Commission foncière ougandaise depuis 2013, le 22 avril 2014 à Kampala.

[348] (*Ibid*)

agree on the motion »[349]. Ce retrait concerne les zones affectées par la motion. Initialement, elle devait concerner toutes les terres mailo inutilisées par leur propriétaire. Le délégué ganda Besweri Mulondo, un des piliers du processus de restauration du *Kabaka* et parallèlement ministre pour le gouvernement NRM, parvient à réduire considérablement l'impact de cette proposition en la limitant aux comtés de Bugangaizi et de Buyaga du district de Kibaale (Minutes of the Proceedings of the Constituent Assembly, 1994 : 166).

2.3 Les discussions en session plénière : la propagation du « nouvel ordre »

L'adoption des chapitres se déroule en session plénière où tous les délégués peuvent participer aux discussions et apporter des amendements mineurs au travail effectué par les différents comités[350]. Le comité 1 en charge du chapitre foncier présente son travail pour que débute un exercice argumentatif ayant pour objectif la propagation de ce « nouvel ordre » parmi les délégués. Nous considérons les bouleversements opérés par ce comité comme formant un nouvel énoncé de solution foncière, un « nouvel ordre » impactant d'une manière partielle la structure de domination. Si cette structure est toujours de type étatique, ces bouleversements placent désormais le peuple comme acteur du jeu foncier ce qui, par conséquent, amoindrit la domination de l'État. C'est autour de ce nouvel énoncé de solution mettant un terme au métissage de « l'ordre ancien » que des acteurs se regroupent et forment des coalitions discursives. Elles se forment lorsque les acteurs qui partagent certains schèmes interprétatifs, ou plus largement certaines « story lines » (Hajer M., 2005 : 302), se rassemblent. Dès lors, une coalition peut se former seulement autour d'un seul élément et non obligatoirement autour d'un énoncé dans son ensemble.

Les discussions concernant le chapitre terre et environnement se déroulent du 3 au 15 mai 1995 et leur retranscription intégrale sous forme de dialogues favorise« l'étude des techniques discursives permettant de provoquer ou d'accroître l'adhésion des esprits aux thèses qu'on présente à leur assentiment » (Meyer M., 2004 : 5). Réunis en session plénière, les

---

[349](*Ibid*)

[350]Les délégués en session plénière ne sont pas en droit d'apporter des amendements qui transforment profondément les motions acceptées par le comité 1.

délégués se font face et déploient une argumentation persuasive afin de gagner l'adhésion du plus grand nombre. La place de l'État en tant que « propriétaire » des terres est au centre des débats. La section 2.3.1 analyse les discussions autour de cet enjeu et entend montrer comment la délégitimation de l'État en tant que « propriétaire » des ressources foncières fait l'unanimité parmi les délégués.

Par ailleurs, si la reconnaissance des régimes fonciers « coutumiers » est entendue par les élus comme la marque d'un « nouvel ordre » privant l'État d'une main mise sur les terres publiques, la question de la restauration du système foncier mailo-bibanja fait resurgir des tensions liées directement au Buganda. Quand cette tenure évoque une injustice pour les délégués de l'Ouest, elle est utilisée par les élus ganda comme un reflet de leur culture, ce qu'étudie la section 2.3.2. Mais la question foncière au sein du royaume ne se joue pas seulement au travers du chapitre terre et environnement. La section 2.3.3 analyse les débats concernant la forme du gouvernement. Ces discussions permettent aux délégués ganda pro-federo de réactiver le projet politique d'un empire foncier autonome régi par le système foncier mailo-bibanja. Enfin, la section 2.3.4 analyse les bouleversements induits par ce « nouvel ordre » comme un véritable compromis hégémonique face au métissage de « l'ordre ancien » que le gouvernement souhaitait imposer.

2.3.1 La terre appartiendra aux citoyens : l'État délégitimé

Les discussions en session plénière débutent par l'article 271, l'ancien pilier du régime juridique domanial permettant à l'État d'être le « propriétaire » ultime de toutes les terres. Les bouleversements apportés à cette clause par le comité 1 se poursuivent en session plénière. Le porte-parole du comité, le délégué Baguma Isoke[351], défend la révolution opérée en utilisant à nouveau des arguments anticoloniaux : « Before the colonialists came to Uganda this land belonged to the people of Uganda. The colonialists took it over and made it Crown Land (…) It was for this reason that select committee 1 decided to amend clause 1, the opening clause to this article 271, in order to vest back in the citizens the ownership of land » (Consideration of the draft Constitution, 1995: 4081).

[351]En session plénière il retrouve son rôle de président du comité 1.

Cet argument est repris par de nombreux délégués afin d'apporter leur soutien à ce « nouvel ordre ». Un délégué de l'Est pour la circonscription de Kapchorwa, Chebet Maikut, évoque les injustices du passé et plus précisément la donation privilégiée de terres à un groupe au détriment du peuple, « I would like to say that, the Colonial legacy which was created, which resulted into giving all the land to a small section of our people should be-redressed » (Ibid : 4091). Ce sentiment d'injustice n'est pas uniquement celui des délégués du Nord et de l'Est dont l'avantage numérique au sein du comité 1 a inévitablement influencé les décisions.

Les proches du président Y. K. Museveni orginaires de l'Ouest du pays utilisent les mêmes arguments et condamnent « l'ordre ancien », un ordre colonial et postcolonial persécuteur, loin des citoyens. Le professeur Kanyeihamba, délégué pour la circonscription de Rubanda à l'Ouest du pays, était[352] un « mouvementiste », proche du Président,[353] convaincu de la nécessité de rendre aux citoyens des terres dont ils furent dépourvus pendant la colonisation : « During the CA I told them we must move away from the colonial concept that says land belongs to the state or to the commission. Yes our President did not see it that way but we were all very determined… It must belong to the people »[354].

Les arguments déployés par les délégués se construisent majoritairement autour d'un même public de bénéficiaires, les citoyens, et d'un même bourreau, l'État. C'est l'image de « l'État prédateur » qui est ici véhiculée[355]. L'union imaginée des délégués en raison de leur appartenance au « Mouvement » permet l'affirmation de nouvelles positions. Cette coalition discursive « transpartisane » et « transrégionale » fait fi des allégeances et permet d'évacuer « l'ordre ancien » et de faire la promotion d'un « nouvel ordre » où le citoyen est placé devant l'État. Ce sont les actes illégaux perpétrés par les gouvernements qui sont ici jugés et les volontés du peuple forment le terreau des justifications à de telles accusations : « All the delegates will recall that during the CA elections, land was very important issue raised by our constituents. It is the desire of most citizens particularly those occupying land under customary

---

[352]Il est aujourd'hui très critique vis-à-vis du Président.

[353]Bien que supporteur du NRM pendant les premières années du régime, le professeur Kanyeihamba en tant que juge à la cour suprême a toujours été une figure critique du Président.

[354]Entretien avec le professeur George Kanyeihamba, un ancien doctorant du professeur McAuslan. Il a été juge à la cour suprême. Le 21 mai 2014 à Kampala.

[355]Se reporter au chapitre liminaire.

tenure to own the land that they occupy » (*Ibid*: 4081). Les délégués reprennent les arguments de causalité évoqués par le comité 1 où les injustices coloniales doivent être réparées.

Les propos les plus acerbes concernant la délégitimation de l'État, en tant que « propriétaire » des ressources foncières, viennent d'un membre fondateur du NRM, conseiller du Président sur les questions de paix et de sécurité pendant la CA, le Major-général Tinyefuza. Pendant les débats, il rappelle avec véhémence les pratiques obscures du gouvernement : « Actually governement has been responsible for displacement of peasants, government itself (…) In many instances government has been the key cause of smuggling land from the peasantry (…) It is the government which has been stealing people's land and without any reasonable excuse in many incidences » (*Ibid* : 4125).

Les arguments déployés par les délégués évoquent l'État et le gouvernement ensemble. Ils délégitiment l'État et accusent le gouvernement d'utiliser les asymétries de pouvoir de la structure de domination à son compte. Selon le délégué Baguma Isoke, cette association État/gouvernement est un élément présent dans les esprits des délégués lorsqu'ils débattent de cette clause 271, « State and the government are one, we have not separated the state from the government. The public service is the State, police it is the State, inspector general of government, electoral commission, army, it is the State but the public officers are called government workers, the police behaves and thinks it is police of government... So, the concept of State is little understood here, so the government has taken over the State. We all knew that if land belongs to the State then it belongs to the government. That's what happened in the past with the British, Obote and Amin.It had to change, that's why the majority of the delegates were happy with our recommendation that land in Uganda should vests in the citizens ».

Les rares propos se rapprochant du métissage de « l'ordre ancien » sont ceux de Sam Kutesa, le beau-frère du Président Y. K. Museveni, pour qui le rôle de l'État est essentiel, « We must continue to have an interest by the State about the population and its well being and its ownership of land » (Proceedings of the Constituent Assembly, 4th of May 1995: 4117). Seul ce délégué ose prendre la parole pour défendre l'État pendant les discussions. La révolution en marche n'a pas pu être stoppée et le premier article du chapitre foncier de la Constitution entérine la rupture : « Land in Uganda belong to the citizens of Uganda and shall vest in them

in accordance with the land tenure systems provided for in the Constitution »[356]. Le « nouvel ordre » porté par la CA confirme la transformation du rôle de la Commission foncière, une institution désormais vidée de ses pouvoirs puisque le régime juridique domanial s'est écroulé. L'administration foncière décentralisée portée par les *District Land Board*s (DLBs) récupère les compétences de la Commission et s'affiche en tant qu'organe indépendant non soumis à son autorité.

2.3.2 Légitimer un système juridique à tenure mixte

Unis autour d'une solution foncière favorisant les citoyens au détriment de l'État[357], les délégués doivent désormais se concerter sur la question des tenures foncières. La section 2.3.2.1 analyse la manière dont la motion favorisant une reconnaissance des régimes fonciers « coutumiers » est acceptée unanimement par les délégués qui la situent dans le prolongement des débats concernant la délégitimation de l'État en tant que « propriétaire ». Les divergences d'opinions se cristallisent davantage autour du système mailo-bibanja dont l'enjeu de la restauration et de la gestion des relations entre propriétaires mailo et détenteurs-occupants dans les « *Lost counties* » divise les élus. Enfin, la section 2.3.2.2 revient sur les stratégies mises en œuvre par les délégués ganda afin de repousser la question de la gestion du système foncier mailo-bibanja.

---

[356]Article 236 de la Constitution ougandaise de 1995.

[357]Cette révolution est pourtant incomplète puisqu'en instituant une rupture, elle crée l'ambiguïté à la fois sur le principe (qu'est-ce que cela signifie vraiment ?) et sur la manière, à travers l'utilisation du terme « vest ». Ce terme d'origine féodale permet de réserver la propriété de la terre aux nationaux et met un terme à l'anachronisme tant décrié à savoir la domanialité des lois foncières. Cependant, cette formule ne clarifie pas entièrement la question de l'exercice de cette autorité sur la terre confiée aux citoyens. En effet, la question de la délégation de cette autorité pour que l'État garantisse les titres n'est pas posée car elle ne pouvait pas l'être. La méfiance envers « l'État prédateur » étant trop grande.

2.3.2.1 Reconnaître la pluralité des régimes fonciers : éloigner l'État de la ressource foncière

Lorsqu'en tant que président officiel du comité 1, le délégué Baguma Isoke présente en session plénière la motion permettant une reconnaissance juridique des régimes fonciers « coutumiers », aucune opposition ne vient contester cette révolution. Suite à la délégitimation de l'État en tant que « propriétaire » des terres, cette proposition poursuit la démarche de réparation des injustices du passé. Elle « rend » aux citoyens les terres dont ils ont été dépossédés. Cette reconnaissance est toujours envisagée comme une étape intermédiaire à l'homogénéisation des tenures foncières par le *freehold*, un objectif qui n'est pas contesté par les délégués. Ce schème interprétatif dominant est la raison pour laquelle l'idée d'allouer un certificat aux citoyens détenant une terre non cadastrée est unanimement acceptée. La loi foncière « en attente », car court-circuitée par l'exercice constitutionnel, devra discuter du modèle de ce certificat et de ses conditions d'allocation.

A contrario, la reconnaissance du système mailo-bibanja n'est pas acquise, et une coalition discursive anti-mailo, constituée majoritairement par des délégués de l'Ouest, se met en place. Ces délégués sont issus des anciens royaumes du Toro et de l'Ankole où des titres de propriété ont été distribués aux familles royales et aux chefs par les Colons en 1900. Cette distribution aveugle à l'égard des paysans occupant ces terres est similaire à celle opérée au Buganda. Le bouleversement du système foncier provoqué par cette distribution est associé au système mailo-bibanja et les délégués de ces circonscriptions veulent « libérer » les détenteurs-occupants en leur offrant un titre de propriété pour leur *kibanja*. Cette solution permettrait l'élimination définitive de la tenure mailo-bibanja. Ce sont les mêmes arguments causaux liés à l'injustice coloniale qui sont utilisés par ce front anti-mailo. De nombreux délégués illustrent cette injustice en racontant « l'histoire » de la création du mailo, des narrations émotionnelles où les propriétaires mailo deviennent des « traitres » à la botte des colons britanniques (Proceedings of the Constituent Assembly, 5th of May 1995 : 4152).

La rancœur accumulée contre les Baganda est palpable dans les discours des délégués, une rancœur qui s'exprime par le biais de la tenure mailo-bibanja assimilée au Buganda depuis 1900. Cette tenure est également associée à une lutte des classes. Le délégué Chango Machyo,

un des membres fondateurs du *Uganda Patriotic Movement* (UPM)[358] et conseiller du président Y. K. Museveni, utilise un vocabulaire marxiste pour décrire ce système foncier: « My quarrel with mailo tenure is based on the fact that the system was the greatest broad day robbery of the peasants of Buganda by the British imperialist who wanted to use that land to bribe the chiefs (…) but the so called squatters will not forever resign to their underdog status, they will have to rise up one day in a struggle to achieve their independance and human dignity » (*Ibid* :4165). Ces propos sont extrêmement similaires à ceux utilisés par Y. K. Museveni dans la presse en juillet 1994. Le Président décrit le système foncier mailo-bibanja comme une lutte des classes et s'appuie sur un contexte d'injustice passée. Cette description fait fi des multiples évolutions subies par ce système foncier et ne s'attache qu'à condamner une classe dominante, les élites Baganda, dont les jours sont comptés face à une révolution programmée des détenteurs-occupants.

Cette coalition anti-mailo fait face à une majorité de délégués ganda favorables à la restauration de cette tenure. Selon le délégué ganda Apolo Nsibambi, de nombreux élus sont des propriétaires mailo. Au Buganda, le plus important propriétaire terrien est le *Kabaka* et le poids des allégeances est fort durant la CA[359]. Afin d'amener les élus à voter en faveur du système mailo-bibanja, les arguments persuasifs utilisés par les délégués ganda replacent le foncier dans son champ social. Le royaliste modéré Apolo Nsibambi attaque les critiques du front anti-mailo en décrivant les liens qui unissent un détenteur-occupant à son propriétaire mailo, des liens dont la nature économique ne constitue qu'une partie.

En tant que propriétaire mailo, Apolo Nsibambi illustre cette relation par des exemples personnels et condamne ceux qui jugent ce système en ignorant la nature de ces liens : « You may not understand that there is a reciprocal relationship between the landlord and his tenants and you have no right to violate these arrangements » (*Ibid* : 4168). La résolution des conflits entre les deux partis ne peut être envisagée qu'au travers de ces liens et toute intervention étatique serait vécue comme une ingérence: « What I am really saying is that some of these issues are better solved between the landlord and the tenant but if the state had coerced me, for instance to give him a piece of land, I would have struggled » (*Ibid:* 4168). Le royaliste Senteza

---

[358]Il s'agit de l'ancêtre du NRM. Se reporter au chapitre liminaire.

[359]Entretien avec Apolo Nsibambi, ancien Premier ministre du gouvernement NRM, le 14 juin 2013 à Kampala.

Kajubi utilise le nationnalisme culturel ganda et évoque l'enchevêtrement du système mailo-bibanja à la culture ganda : « The mailo kand system has become part and parcel of the traditions and customs of Buganda » (*Ibid* : 4173). En replaçant l'objet foncier dans son champ social, ces délégués combattent le schème interprétatif associant uniquement la terre à un bien économique.

Ce sont ces arguments associant le bagage traditionnel d'une communauté aux systèmes fonciers qui unissent les délégués du Nord et de l'Est à la cause mailo. Certains rappellent la multitude des pratiques locales existant dans le pays. L'utilisation par les délégués ganda de l'aspect culturel du système mailo-bibanja est, selon Baguma Isoke, ce qui permet de faire basculer le vote en faveur d'une reconnaissance de ce système au côté des autres tenures : « When they started to realise that Mailo has also become like customary, that their culture is deeply interwined in mailo land, they thought it would be unfair to deprive Baganda people from that tenure ». Le 5 mai 1995, la CA reconnait quatre régimes fonciers :

- *Freehold*
- *Leasehold*
- *Mailo*
- *Customary*

Ce vote historique permet à la fois une élimination des terres publiques en tant que tenure foncière (McAuslan, 2000 : 6), une reconnaissance juridique des régimes fonciers « coutumiers », et une restauration du système foncier mailo-bibanja au côté des régimes fonciers privés.

2.3.2.2 Le système foncier mailo-bibanja reconnu : la question de sa gestion repoussée

« Le nouvel ordre » en fabrication n'est donc pas le fruit d'un accord explicite entre tous les délégués concernant l'ensemble des enjeux de l'énoncé de solution. La question de l'État en tant que « propriétaire » des terres et celle de la reconnaissance juridique des régimes fonciers « coutumiers », contenue dans le nouvel énoncé de solution fabriqué par le comité constitutionnel, se propage d'une manière « transpartisane » et « transrégionale » contre le métissage de « l'ordre ancien ». Ce n'est pas le cas pour les questions touchant au système foncier mailo-bibanja. En février, pendant les négociations au sein du comité 1, le délégué

royaliste Besweri Mulondo était parvenu à limiter une motion favorisant les détenteurs-occupants au détriment des propriétaires mailo absents aux comtés de Bugangaizi et de Buyaga. Cette nouvelle clause est vivement débattue par les délégués constitutionnels pendant plus d'une semaine et trois positions ressortent des débats. Les représentants des districts situés dans la zone des « *Lost counties* » se battent pour faire accepter la clause quand d'autres délégués, quelle que soit leur origine, souhaitent voir le problème des propriétaires absents réglé à une échelle nationale. Enfin, de nombreux délégués Baganda considèrent ce sujet comme non constitutionnel et proposent sa prise en charge par le Parlement.

Baguma Isoke du district de Kibaale rappelle que certains délégués sont eux-mêmes des propriétaires absents dont le risque de perdre leur terre n'était pas tolérable : « Of course they were there, most of them were Baganda… And they did not want to lose their land even though they were not using it »[360]. L'impossibilité de parvenir à un accord pousse le président de l'Assemblée Constituante à confier cet enjeu controversé au comité juridique en charge de la rédaction de la Constitution (The Legal and Drafting Committee). En réunissant toutes les propositions d'amendements amenées par les délégués, le comité doit trouver une formulation consensuelle.

Le professeur Kanyeihamba, délégué « mouvementiste » pour la circonscription de Rubanda à l'Ouest du pays, est le président de ce comité. Il atteste des pressions subies par le comité pendant son travail, des pressions émanant essentiellement de la « clique » de Mengo au travers des délégués ganda : « you know the Buganda kingdom had just been restored but those people were still fighting to get their land back… They were fighting for *federo*. They did not accept a motion that would deprived them from their land rights. We could not pass such a political motion so we decided to leave that problem to Parliament »[361]. La décision du comité permet à l'Assemblée d'évincer le problème des propriétaires absents, une victoire pour le caucus du Buganda et, indirectement, pour la « clique » de Mengo. Enfin, le comité engage le Parlement à trouver une solution aux problèmes concernant la gestion du système mailo-bibanja

[360]Entretien avec Matia Baguma Isoke, président du comité foncier pendant l'Assemblée Constituante de 1995 et président actuel de la Commission foncière ougandaise depuis 2013, le 22 avril 2014 à Kampala.

[361]Entretien avec le professeur George Kanyeihamba, un ancien doctorant du professeur McAuslan. Il a été juge à la cour suprême. Le 21 mai 2014 à Kampala.

dans une période de deux ans après les élections parlementaires de 1996[362]. Pendant ce laps de temps, toute personne occupant une terre titrisée verra ses droits protégés qu'elle soit connue ou non du propriétaire.

2.3.3 L'échec d'une coalition foncière « silencieuse » : le caucus du Buganda et les multipartistes

Pour la « clique » de Mengo, l'enjeu foncier ne se limite pas à la formulation de l'énoncé de solution foncière dans le cadre du chapitre terre et environnement. L'enjeu foncier fait intégralement partie des revendications fédérales portées par une majorité de délégués ganda royalistes. Comme évoqué précédemment, les problèmes de trésorerie du royaume réactivent ces revendications fédérales du Buganda qui veut l'autonomie financière. Pendant les débats à l'Assemblée, le caucus du Buganda réclame la mise en place du *federo*. Ce concept pourtant rattaché au système de gouvernance fédéral est relativement obscur, et la difficulté des dirigeants du royaume à le définir le prouve (Naluwairo R. and Bakayana I., 2007).

Concrètement, le *federo* est rattaché à la monarchie ganda, un lien permettant au *Kabaka* de continuer à régner en tant que leader politique au côté d'un *Katikkiro* qu'il désigne (*Ibid*). Elliott Green (2005) repère trois arguments mobilisés par Mengo afin de promouvoir le *federo*. Le premier est celui du développement. Contrairement à un système unitaire, le fédéralisme permettrait un dynamisme par localité et empêcherait certains districts de se reposer sur d'autres. Il s'agirait d'un développement en rapport avec le passé et le présent ganda, par le biais duquel on développe ses lieux d'origine. Le deuxième argument se fonde sur la culture, il établit un lien fort entre le fédéralisme, la reconnaissance de la diversité culturelle et la préservation des cultures locales. Pour préserver la culture ganda, plusieurs conditions seraient nécessaires : le *Kabaka* doit être restauré, chose faite en 1993, et, pour que le roi puisse sauvegarder cette culture, le système *federo* doit être mis en place au Buganda. Le dernier argument revendique le « naturel » du système fédéral. Puisque Dieu aurait choisi de découper si nettement les terres ougandaises en des localités différentes, il faudrait dès lors respecter cette création fédéraliste « d'origine » ; c'est un argument inspiré des thèses primordialistes.

---

[362]Ce délai est évoqué à l'article 237 (9) de la Constitution ougandaise de 1995.

En juillet 1994, un délégué ganda pour le district de Masaka décrit le *federo* en ces termes lors d'un séminaire: « The Baganda now want Buganda to be restored in its original geographical form as it was in 1966 before Obote destroyed the kingdom. They want the Kabaka to be the titular head of a government of Buganda with a Lukiiko headed by the Katikkiro (…) This is what the Baganda want and perhaps for lack of a better word or way to describe it, they have simply called dit « federo »… »[363]. Comme le nationalisme culturel ganda intègre la promotion du système foncier mailo-bibanja, le concept de *federo* assimile cette tenure et plus particulièrement les *mailo Akeenda*.

Ces 9000 squares miles de terres sont la promesse d'un empire foncier régi par le système mailo-bibanja grâce auquel le royaume pourrait obtenir une souveraineté territoriale complète et une autonomie financière. Pour le politologue Salli Simba Kayunga, le *federo*, la monarchie ganda et le système mailo-bibanja forment ainsi une solide et singulière combinaison qu'il nomme le « *federo trinity* » (Kayunga S. S., 2000 : 46). Dans ce cadre le royaume du Buganda réclame une monarchie ganda aux terres mailo protégées par un système fédéral appelé *federo*.

Le fédéralisme est une option rejetée par la Commission Odoki. Cependant, il demeure un enjeu clef lors des débats à l'Assemblée, un enjeu autour duquel se cristallisent plusieurs alliances entre le caucus du Buganda, les anciens partis de l'opposition et le NRM. Bien que les délégués Baganda ne présentent pas un front uni, une majorité soutient le *federo*. Pendant les débats, les anciens partis politiques regroupés au sein du caucus NCD revendiquent la fin du « Mouvement » et un retour au multipartisme, une cause à laquelle le caucus du Buganda n'est pas sensible en raison de son aversion pour les partis politiques. Pour s'assurer un soutien des Baganda, les anciens partis de l'opposition acceptent de soutenir le *federo* et, a fortiori, un système politique où l'enjeu foncier est devenu constitutif de la royauté ganda. Les élus Baganda deviennent ceux qu'il faut « capturer ». Ce calcul politique est celui de tous les acteurs en présence puisqu'obtenir les grâces du Buganda permet de faire basculer les rapports de force au sein de la CA. La cristallisation du NRM en parti politique et le rejet progressif du concept de gouvernement à base élargie n'échappent pas aux anciens partis qui ne trouvent plus leur place dans le « Mouvement » et souhaitent allier le Buganda à leur cause.

---

[363]Il s'agit d'un extrait du discours de John B. Kawanga à l'hôtel Sheraton de Kampala le 17 juillet 1994, http://www.federo.com/index.php?id=73

Un remaniement gouvernemental en novembre 1994 confirme « ce 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). Le nombre d'anciens membres des partis de l'opposition au gouvernement se réduit considérablement et le nouveau Premier ministre, Kintu Musoke, est un ganda farouchement opposé au fédéralisme. La restauration du royaume du Buganda par le NRM ne suffit pas à empêcher l'alliance du caucus du Buganda avec les anciens partis de l'opposition, une alliance pourtant contre nature puisque l'UPC est le parti politique qui, en 1966, décide d'abolir la Constitution fédérale de 1962. En 1995, Mengo n'est pas assuré du soutien NRM à la cause fédérale.

La rencontre entre le *Kabaka* et le Président le 9 janvier 1995 dans le district de Masaka n'a pas abouti à une promesse, celle d'un retour à la Constitution fédérale de 1962, mais à un compromis insuffisant pour Mengo. Les propositions du gouvernement NRM comprenaient la mise en place d'une structure unitaire au sein d'un système décentralisé avec, en signe distinctif, la possibilité pour le Buganda de se doter d'une charte constitutionnelle amenant à la coopération culturelle et économique de plusieurs districts (Naluwairo R. and Bakayana I., 2007 : 27-28). Par ailleurs, depuis 1993 le gouvernement central a accéléré un mouvement de décentralisation confiant davantage de pouvoirs et de responsabilités aux districts, un programme que Mengo perçoit comme une entrave à son projet fédéral (Mutibwa P., 2008 : 235-236). Enfin, le remaniement ministériel de novembre 1994 voit l'exclusion de trois membres du gouvernement pro-*federo* (Barya J. J. 2000), un signe du mécontentement du Président face à la montée des revendications fédérales émanant du royaume.

Pourtant, lors du vote à l'Assemblée sur la forme du gouvernement, les élus Baganda se déchirent et perdent leur unique chance de rallier une majorité de délégués à la cause fédérale. Certains délégués ganda, pro-décentralisation et largement infiltrés dans la mécanique des RCs au sein du royaume, ne souhaitent pas perdre leurs prérogatives et se soumettre à un nouveau régime fédéral contrôlé par le *Kabaka* (Bertrand J., 1997). Le royaliste Besweri Mulondo, ardent défenseur du *federo*, rejette quelques minutes avant le vote l'alliance faite avec le parti UPC qu'il qualifie de serpent et appelle les Baganda à ne pas accepter le *federo* dans ces conditions : « ...We have the pot there and the snake is in the pot, so you had better be careful with how you look at things (…) Now, here we are and I braved my ways. For your information, I wanted to examine the details because I am a pro-federo and whoever talks about it, has my support but then I have to look at the reality of the thing... I want to say that in view of what I

have said, if the movers (of federo motion) were very near me, I would have appealed to them, for the benefit of all of us and for the peace that all have and which we should not disturb, withdraw this one » (The Weekly Observer, 22 juillet 2004). Ce retournement de situation déstabilise le front *federo* et l'État unitaire l'emporte. Les projets d'empire foncier du royaume du Buganda s'écroulent.

2.3.4 Le chapitre foncier comme compromis hégémonique

Le processus constitutionnel s'est politisé, favorisé par l'aspect unique de son ouverture à tous les ougandais et son rôle légitimateur suite à dix années de gouvernance NRM sans élections ni partis politiques. Des alliances politiques contre nature ont vu le jour et la majorité des sujets à controverses n'ont pas résisté à la détermination du NRM de ne souffrir aucune opposition et de ne pas accepter de divergences dans ses rangs. Ce sont des marqueurs sans équivoque de la transformation du « Mouvement » en parti politique. Sept ans après la mise en place de la Commission Odoki, le processus constitutionnel s'achève en aout 1995 et la Constitution est officiellement promulguée le 8 octobre[364].

La Constitution de 1995 formalise la démocratie de « Mouvement », conserve l'État unitaire décentralisé, maintient le *No-Party-System* et laisse en suspens la question du multipartisme qu'un référendum prévu pour l'année 2000 doit trancher. Les partis politiques sont toujours libres d'avoir un leader ou de faire des déclarations de presse mais leurs capacités organisationnelles demeurent fortement limitées puisqu'ils ne peuvent tenir des conférences, organiser des rassemblements politiques ou soutenir un candidat lors d'une élection. Cependant, la victoire du régime au pouvoir concernant les enjeux constitutionnels clefs n'entraîne pas une consolidation des structures internes du NRM car « si la Constitution pérennisait le Mouvement, elle n'en constitutionnalisait ni les structures ni les institutions sur lesquelles le flou était maintenu depuis les premières années du régime » (Perrot S., 2003 : 249). Cette Constitution est à l'image du régime NRM : un régime hybride, semi-autoritaire, maintenu en équilibre entre

[364]Elle contient 287 articles répartis dans 20 chapitres et sept annexes. Sa longueur est à l'image de son enjeu : dix fois plus longue que la Constitution américaine.

un relâchement des pressions autoritaires caractérisant les gouvernements déchus, et une résistance au pluralisme et à l'extension des droits politiques (Tripp A. M., 2010b : 1-3)

L'exception de taille face à la victoire éclatante du NRM est celle du chapitre terre et environnement. Bien que la Commission Odoki ait légitimé par le peuple le métissage de « l'ordre ancien », les délégués du comité constitutionnel numéro 1 ont fabriqué et efficacement propagé un nouvel énoncé bouleversant en profondeur l'ordre ancien. Le tableau n°9 compare le métissage de « l'ordre ancien » au « nouvel ordre ».

Tableau 9: Comparaison entre le métissage de « l'ordre ancien » et le « nouvel ordre »

Catégories	**Métissage de « l'ordre ancien »**	**Le « nouvel ordre »**
Régime foncier	Domanialité globale avec l'État pour « propriétaire » ultime des terres publiques	Fin de la domanialité globale. Les citoyens sont les « propriétaires » des terres.
Tenure foncière préférée	La propriété privée (*freehold*)	La propriété privée (*freehold*)
Statut des régimes fonciers « coutumiers »	Les régimes fonciers « coutumiers » sont protégés.	Les régimes fonciers « coutumiers » sont reconnus juridiquement à l'égal de la propriété privée
Système foncier mailo-bibanja	Non restauré. Sous certaines conditions, les droits des détenteurs-occupants sont transformés en propriété privée	Le système mailo-bibanja est restauré. Le Parlement doit dans une période de deux ans réguler les relations entre propriétaires mailo et détenteurs-occupants
Décentralisation de l'administration foncière	Comités d'adjudication foncière sous l'autorité de la Commission foncière	*District Land Board* (DLB) indépendant de la Commission foncière
Tribunaux fonciers	Tribunaux d'adjudication foncière	Tribunaux fonciers

Le « nouvel ordre » peut être appréhendé comme un compromis hégémonique au sens gramscien du terme. Il peut être renégocié, cependant il symbolise le dialogue, les inévitables

concessions entre les forces qui constituent l'échiquier politique de l'Ouganda en 1995, dix ans après la prise de pouvoir du NRM. Le chapitre foncier relève d'une co-construction où les délégués ensemble décident contre le métissage de « l'ordre ancien ». Il remet en ordre la société pour une période définie puisque la Constitution place la réforme de la loi foncière à l'agenda législatif (Cefai D., 1996) et la contraint à être votée au plus tard le 2 juillet 1998.

Les changements révolutionnaires apportés lors du processus constitutionnel sont davantage appréhendés par les délégués comme une victoire commune, une victoire contre « l'ordre ancien » plutôt qu'une victoire d'un groupe ou d'une personne et ce, malgré les divergences d'opinion profondes concernant le système foncier mailo-bibanja. Le délégué du Nord Okulo-Epak évoque cette victoire en ces termes: « what we did in 1995, by re-introducing people's land with the constitution, was to go back to what was there before. This was a major step and it is going to have great implications. The power of the state is reduced to regulation only. This is very important, because before they could – and, in fact, they did – come and dispossess you without adequate compensation for the land. Now, that land which previously was public land is now handed back to the citizens as freehold, as customary or whatever may be »[365]. Le délégué ganda Apolo Nsibambi[366], justifie l'utilisation du pronom personnel « nous » par le poids historique de l'énoncé de solution foncière, alors défendu par le gouvernement NRM, un énoncé légitimé par des décennies de gouvernance, « You know, since 1900 Uganda has been operating what we called public land policy, which in essence means ownership of land by the State, ownership of land by the british Crown then by the independent State in 1962. During the CA, we have divested the authority of the State on land and pushed it to the citizens… And we did it together, I am telling you we did it together and for the people… And it was a revolution »[367]. Ce « nous » qui rassemble n'est pas le seul à remporter cette « révolution ». Si les Baganda ont perdu la cause fédérale, ils sont parvenus à restaurer la tenure foncière mailo-bibanja et à repousser les questions épineuses liées à sa gestion.

---

[365]Entretien de l'ancien délégué Okulo-Epak le 19 juin 2000 réalisé par Carbone G. (2001) à Kampala.

[366]Suite à une prise de position très critique de l'universitaire lors du rapprochement de Mengo avec le parti UPC pour gagner la cause fédérale, Apolo gagne la confiance du NRM. À partir de 1996 il occupe différents postes de ministre. En 1999, Y. K. Museveni le nomme Premier Ministre du gouvernement NRM, poste qu'il occupe jusqu'en 2011.

[367]Entretien avec Apolo Nsibambi, ancien Premier ministre du gouvernement NRM, le 14 juin 2013 à Kampala.

Enfin, le chapitre foncier de la Constitution entérine les contours d'une structure de signification de type néolibéral en fabrication. Il n'existe pas, au sein de la CA, de contre-énoncé à l'homogénéisation du système foncier par le *freehold.* Cependant, la reconnaissance des régimes fonciers « coutumiers » en tant que *freehold* entraîne la création d'un nouvel instrument, le certificat, que le chapitre foncier n'évoque que brièvement.

La défaite du gouvernement NRM n'est pas un secret que le Président souhaite cacher. Quelques jours après la promulgation de la Constitution, Y. K. Museveni critique ouvertement le chapitre terre et environnement lors d'un discours public[368] et écrit personnellement à son Premier ministre, Kintu Musoke, afin de lui exposer son mécontentement[369]. Cette lettre evoque les besoins en terre de l'État, une nécessité légitimée par la modernisation du pays que la Constitution néglige : « Unfortunately, the recent Constitution did not address the issue » (Y. K. Museveni, octobre 1995). Cependant, la victoire des délégués n'est pas un obstacle aux volontés des guérilleros de la liberté, « The fact that the constitution-maker did not do their historical duty in this respect, does not mean that the freedom fighters will not do theirs. We shall, as in the past, do our duty to the country, obstacles notwithsdanting » (*Ibid*). Le Président invite son Premier ministre à trouver de la terre mais surtout à envisager un amendement constitutionnel pour l'article 237, la colonne vertébrale du chapitre terre et environnement qui accorde aux citoyens la « propriété » des terres.

Alors que le vote du chapitre terre et environnement a entériné « la décision » des délégués et, dans une certaine mesure, remis de l'ordre dans la société (Zittoun Ph., 2013 : 243), le Président évoque dans cette lettre la possibilité de rouvrir les négociations seulement quelques jours après la clôture des débats et l'approbation par la CA du « nouvel ordre ».

[368]Cette information nous a été confirmée plusieurs fois lors de nos entretiens. Ce discours public est cependant resté introuvable.

[369]Annexe 6.

Conclusion

Ce chapitre a analysé la manière dont le compromis hégémonique foncier érode la structure de domination imaginée par les ténors du NRM lors du processus de fabrication des énoncés de politique publique foncière. En ouvrant l'action publique foncière à de multiples acteurs, de nouveaux schèmes interprétatifs sont apparus, portés par des individus cherchant également à les rendre hégémoniques. Cette ouverture n'a pas pu être contrôlée par le régime NRM.

La rencontre des ténors du NRM, des anciens piliers des partis politiques de l'opposition, des royalistes ganda et des nouveaux délégués en politique entraîne un tournant au cœur du parti au pouvoir. Puisque le « Mouvement » n'a pas de ligne politique claire mais ressemble davantage à « a loose multi-ideological aggregation with unrestricted entry and exit » (Ssenkumba 1997 : 17), chaque délégué est en droit d'exposer son opinion concernant la réforme du foncier tout en étant considéré théoriquement comme un « mouvementiste ». Cette ouverture de l'action publique foncière précipite également la restauration des institutions traditionnelles et, a fortiori, celle du royaume du Buganda. Mengo récupère une partie de ses biens et devient à nouveau un acteur incontournable du jeu foncier, un acteur qui jusqu'alors était tenu à l'écart de la réforme du système foncier. Au cœur d'un régime qui s'est bâti sur un discours anti-sectaire diabolisant les institutions traditionnelles, ces restaurations sont de véritables compromis politiques nécessaires à la survie et à la légitimité du NRM. Restaurées en tant qu'institutions culturelles, la mise en place d'un gouvernement ganda et la formulation de revendications politiques par Mengo sont pourtant les signes manifestes d'un retour politique du royaume dans les arènes décisionnelles.

Les nouveaux schèmes interprétatifs énoncés grâce à l'ouverture de l'action publique foncière placent l'objet foncier en tant que relation entre les humains à propos de la terre. Il n'est plus entendu comme un seul facteur économique, une approche technicienne qui évacue son champ social et politique. Son enchevêtrement aux pratiques locales, aux traditions et à la culture des communautés forme le terreau d'une nouvelle argumentation persuasive. La nature technique du langage change. Ces acteurs, qu'ils soient nouveaux en politique ou issus de l'ancienne garde, utilisent un langage commun. Ils portent un message où l'État en tant qu'organisation politique est délégitimé dans son rôle de « propriétaire » des ressources

foncières. En délégitimant l'État, c'est la structure de domination qui est questionnée, ainsi que les asymétries de pouvoir qu'elle engendre.

Malgré les tentatives de contrôle des élections de la CA par le NRM, les délégués du Nord et de l'Est parviennent à se faire une place en investissant le comité 1 puis en propageant un « nouvel ordre » bouleversant le métissage de « l'ordre ancien ». Au-delà de leur rôle majeur dans la transformation de l'énoncé, c'est également une victoire politique de ces régions menée au détriment du régime NRM. Cette victoire est la résultante d'une continuité des fractures Nord/Sud caractérisant le paysage politique en Ouganda. Ce « nouvel ordre » est également une victoire de Mengo qui, grâce aux délégués royalistes, parvient à négocier une restauration du système mailo-bibanja. Ce système foncier, à la fois « coutumier » et encadré par un titre, échappe partiellement au contrôle étatique et renforce le pouvoir foncier du *Kabaka* et des propriétaires mailo.

Ce chapitre démontre que la structure de signification de type néolibéral n'est pas questionnée par les acteurs de la CA. Il n'existe pas de contre-énoncé, et ce malgré le rejet de la propriété privée en tant que « bonne tenure » par les citoyens, une réalité stratégiquement effacée lors de la construction de l'énoncé de solution.

L'énoncé de solution adopté par l'Assemblée Constituante modifie en partie la structure de domination, en retirant à l'État son rôle de « propriétaire » de la ressource foncière au bénéfice des citoyens. La structure de légitimation a changé : elle passe d'un système juridique domanial à un système foncier mixte à base de *common law*[370]. Ce changement entraîne des interrogations quant à la manière dont l'homogénéisation du système foncier s'opérationnalise dans le cadre du « nouvel ordre ». Cet ordre nouveau reconnaît des tenures différentes avec les régimes fonciers « coutumiers » et le système mailo-bibanja, des tenures qui privent l'État de son contrôle sur la ressource foncière. Le « nouvel ordre » fait disparaître les terres publiques et pour la première fois de l'histoire ougandaise les régimes fonciers « coutumiers » sont reconnus juridiquement par la Constitution.

Ce changement se fait contre le président Y. K. Museveni qui, dès la clôture de l'exercice constitutionnel, est prêt à enclencher une nouvelle mise en ordre. Cette mise en ordre

[370] Cette expression est celle de Gérard Chouquer. Discussion par courrier électronique avec Gérard Chouquer, directeur de recherches honoraire au CNRS, le 7 septembre 2016.

illustre les possibles avancées du pluralisme dans des régimes semi-autoritaires en formation, avec l'apparition d'acteurs aux discours novateurs et dont la maîtrise leur échappe (Baré J-F., 2006). Cette mise en ordre se fait contre le pouvoir étatique et en faveur des citoyens. La restauration du système foncier mailo-bibanja est un aveu de l'échec de la politique NRM et de l'indispensable soutien des Baganda et de Mengo à la stabilité politique du pays. Il confirme un retour incontestable de Mengo dans l'arène politique et dans la gestion des ressources foncières

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

En Ouganda, l'action publique foncière sous le régime du NRM débute à huis-clos, influencée par le « bricolage cognitif » de la Banque mondiale. En tant que fusion de deux énoncés de solution foncière, le métissage de « l'ordre ancien » renforce une structure de domination de type étatique. Cependant, une nouvelle structure de signification de type néolibéral est en fabrication. L'homogénéisation du système foncier par la propriété privée est désormais un objectif affiché. La formulation du chapitre foncier de la Constitution bouleverse en partie la structure de domination. Délégitimé en tant que « propriétaire » des terres, l'Etat perd une partie de son pouvoir puisqu'il n'est plus le « propriétaire » ultime de toutes les terres.

Ce bouleversement en entraine un autre, à savoir un changement important du système juridique. D'un système domanial il se transforme en un système juridique mixte de tenures empreint de *common Law*. Ces changements interviennent sans bouleverser la structure de signification de type néolibéral où l'homogénéisation du système foncier par l'expansion du titre reste l'objectif principal. La reconnaissance d'un système de tenures mixtes permet la restauration du système foncier mailo-bibanja mais également la reconnaissance juridique des régimes fonciers « coutumiers » quand ces derniers étaient autrefois les *prisonniers* des terres publiques. Ces reconnaissances posent la question de la place des autorités « coutumières », et plus largement des systèmes de gouvernance que ces tenures sous-tendent.

Ainsi, le passage d'une structure de légitimation de type domanial à un régime mixte empreint de *common law* entraîne des modifications au cœur de la structure de domination de type étatique. Elle est à la fois délégitimée en raison de son instrumentalisation politique par les gouvernements, mais également pour le projet politique qu'elle véhicule : un contrôle étatique des ressources foncières contre les institutions traditionnelles. En 1995, la structure de domination s'érode. Ce changement amène inévitablement à se poser la question de la redistribution des pouvoirs et de l'institutionnalisation du « nouvel ordre » foncier qu'il porte. Un changement au cœur de la structure de domination bouleverse les asymétries de pouvoir. Si l'on accepte l'idée que le pouvoir est relationnel, mais qu'il n'opère que sur la base des asymétries de ressources inhérentes aux structures de domination (Chazal F., 1983), alors les changements opérés entraînent une modification des rapports de pouvoir. Le chapitre terre et environnement fabrique les premiers jalons d'une politique publique foncière où « l'ordre

politique » pourrait donner aux institutions traditionnelles et aux autorités « coutumières » un rôle à jouer.

En effet, la reconnaissance du système mailo-bibanja et des régimes fonciers « coutumiers » pose la question des autorités représentatives de ces tenures foncières. Comme le rappelle Catherine Boone (2014), chaque communauté gère sa terre en fonction de ses propres règles entérinées par son propre système d'autorité. Bien que le système foncier mailo-bibanja soit historiquement une tenure proche du *freehold*, son incorporation au nationalisme culturel ganda et au *federo* laisse présager des velléités de contrôle de la part de Mengo vis-à-vis de cette tenure. Puisque l'accès aux ressources foncières est intimement lié à l'exercice du pouvoir et de l'autorité (Lund C. and Sikor T., 2009), quel pouvoir le NRM peut-il déléguer aux institutions traditionnelles et autorités « coutumières » attachées aux tenures foncières désormais reconnues par la Constitution ? Peuvent-elles jouer un rôle dans le programme d'action foncière en formulation où le système foncier doit être homogénéisé via l'expansion du *freehold* ? La partie suivante analyse l'institutionnalisation progressive de ce « nouvel ordre » foncier au travers du processus de fabrication de la loi foncière et de son amendement.

TROISIÈME PARTIE : FAIRE DES POLITIQUES PUBLIQUE FONCIÈRES SOUS LE « NOUVEL ORDRE »

En 1995, le bouleversement de la structure de légitimation de type domanial permet la mise en place d'une nouvelle structure. Elle est caractérisée par un système foncier mixte empreint de *common law* et entraîne une érosion partielle de la structure de domination de type étatique. Au sein de ce « nouvel ordre », la fabrication de l'énoncé de solution foncière débutée en 1987 reprend. Cette troisième partie explore la manière dont la nouvelle politique publique foncière se fabrique suite à l'érosion de la structure de domination.

Dans un contexte d'institutionalisation du régime, le chapitre 5 analyse la façon dont les acteurs intègrent les bouleversements à la nouvelle loi foncière en fabrication. Les premiers changements opérés au début des années 1990 se confirment. Une structure de signification de type néolibéral émerge. Elle épouse le paradigme orthodoxe en favorisant la privatisation des ressources foncières tout en intégrant de nouveaux schèmes interprétatifs qui amoindrissent les procédés de titrage et de cadastrage préconisés. Par ailleurs, la structure de domination de type étatique s'affirme. Les institutions traditionnelles et les autorités « coutumières » ne sont intégrées qu'à la marge malgré la légitimité de leur pouvoir foncier. En juillet 1998 la réforme foncière est votée dix ans après les débuts du processus de fabrication.

Le chapitre 6 analyse la manière dont le président Y. K. Museveni remet en désordre la société. Il ne se satisfait pas des nouvelles asymétries de pouvoir que les bouleversements des structures de pouvoir ont provoquées. Le Président perçoit le pouvoir foncier de Mengo comme une menace à la domination de l'État en tant qu'unique organisation politique légitime. La fabrication d'un amendement à la loi foncière de 1998 permet un renforcement de la structure de domination de type étatique

Chapitre 5 : La Stabilisation de la structure de signification et de domination : l'État contre la pluralité

Le compromis hégémonique foncier négocié pendant la formulation du chapitre foncier de la Constitution témoigne de profonds changements. Depuis 1987, influencé par les discours néolibéraux des bailleurs de fonds, un nombre restreint d'acteurs fabriquent en huis-clos de nouveaux schèmes interprétatifs qui représentent la terre comme un bien économique géré par l'État. Cette ressource est déconnectée de son champ social et politique pour n'être envisagée que comme un bien économique au service d'une politique libérale favorable à la privatisation. Or, ces schèmes interprétatifs ne sont pas des concepts hégémoniques répandus dans la société ougandaise. En 1994, l'ouverture de l'action publique foncière à de nouveaux acteurs entraîne l'apparition de nouveaux schèmes interprétatifs qui redonnent au foncier toute sa dimension sociale et politique. Ce sont ces acteurs qui négocient le compromis hégémonique foncier comme solution alternative au métissage de « l'ordre ancien ». L'étude de cette négociation a révélé une contradiction entre les prétentions politico-foncières de Mengo[371] et les volontés exprimées du gouvernement NRM en ce qui concerne le contrôle de la ressource foncière. Lorsque ce dernier souhaite que les institutions étatiques soient garantes d'un ordre foncier, Mengo considère que le contrôle et la gestion de la ressource foncière sur « son » territoire lui revient.

Le compromis hégémonique foncier n'a cependant pas invalidé les postulats du paradigme orthodoxe. Ce paradigme lie la possession d'un titre de propriété privée au développement de l'investissement et encourage la substitution de droits privés individuels aux droits fonciers « coutumiers ». L'analyse de la formulation du chapitre foncier de la Constitution démontre qu'il n'existe pas pendant les débats de solution alternative à l'expansion du *freehold*. C'est d'ailleurs cette croyance en la propriété privée qui pousse les délégués constitutionnels du Nord et de l'Est à faire reconnaître les régimes fonciers « coutumiers » comme les égaux des régimes privés sur le plan juridique.

---

[371] La définition du terme Mengo reste inchangée. Il est employé pour désigner les hauts dirigeants politiques du royaume du Baganda. Cette appellation nous permet de regrouper ces acteurs tout en gardant à l'esprit qu'ils changent et qu'ils ne forment pas une unité homogène portant un discours accepté par tous.

Cette nouvelle politique publique est toujours en cours de fabrication, tout comme l'est la nouvelle structure de signification. Le chapitre foncier de la Constitution n'a pas répondu aux questions des modalités de gestion de la ressource foncière. Quelles seront les relations entre un propriétaire mailo et un détenteur-occupant ? Quelle est la place des régimes fonciers « coutumiers » au sein de ce nouveau système juridique ? Doivent-ils être transformés en régimes privés par les institutions étatiques où peuvent-ils exister avec les autorités et les « procédures » qui les gouvernent ? Le cas échéant, peut-on imaginer d'autres sources de pouvoir foncier émanant d'autres entités politiques ?

La reconnaissance juridique des régimes fonciers « coutumiers » et du système foncier mailo-bibanja pose la question des autorités gestionnaires liées à ces tenures. Les capacités d'allocation de la ressource foncière reviennent-ils toujours à l'État ? Les droits sur les ressources foncières s'établissent dans un pluralisme juridique où les espaces sociaux ne sont pas hiérarchiquement ordonnés. En conséquence ces espaces peuvent produire des normes et des règles. Elles seront plurielles, à la fois indépendantes les unes des autres et pourtant enchevetrées. Enfin, elles sont liées à des sources d'autorités différentes. Puisque l'État n'a plus les pleins pouvoirs, il est possible d'imaginer une structure de domination laissant une place à d'autres organisations communautaires. La fabrication de l'énoncé de solution foncière court-circuitée en 1993 par la formulation de la Constitution doit désormais répondre à cette question : suite au compromis hégémonique foncier, comment les ressources foncières sont-elles gérées ?

Ce chapitre explore la manière dont de nouvelles configuration d'acteurs poursuivent le travail définitionnel abandonné en 1993 et retravaillent l'énoncé de solution foncière. Cet énoncé renferme une multitude d'articles constituant chacun une partie de la solution au problème. Nous choisissons de nous concentrer principalement sur les modalités de gestion de la ressource foncière. Dans ce cadre, nous choisissons d'analyser la question des modalités d'expansion du freehold, des mécanismes de gestion du système foncier mailo-bibanja, et de ceux des régimes fonciers « coutumiers ».

En étudiant les transformations de cet énoncé, ce chapitre analyse les stratégies argumentatives déployées par les acteurs prenant part à cette guerre de position où chaque acteur souhaite voir ses schèmes interprétatifs atteindre un statut hégémonique. La section 1 analyse la manière dont l'ouverture de l'action publique foncière permet l'émergence de nouveaux schèmes interprétatifs. Malgré une reprise du processus à nouveau condamné au huis-clos et les velléités de contrôle de l'exécutif afin de maîtriser l'ouverture, de nouveaux acteurs

dont Mengo et une ONG parviennent à s'imposer. Leur intégration à cette lutte pour l'hégémonie touche directement l'énoncé de solution foncière qui, depuis 1987, s'appuie sur le schème interprétatif associant la propriété privée au développement.

La section 2 explore la manière dont l'énoncé circule et se transforme lorsqu'il est transféré dans un nouvel espace de négociation des compromis institutionnalisés : le Parlement. Ce passage favorise les pratiques discursives de Mengo qui présente un contre énoncé exclusivement tourné vers la question du système mailo-bibanja. Ce passage au Parlement transforme les parlementaires en acteurs qu'il faut persuader, convaincre d'adopter telle ou telle proposition. En tant que lieu des contre pouvoir, les comités parlementaires jouent un nouveau rôle dans cette fabrication de l'énoncé de solution en contribuant à le modifier. Ces débats mêlent à la fois politics, policy et polity. Ils sont l'expression de relations de pouvoir construites sur les nouvelles asymétries mises en place à la suite du vote de la Constitution, et contribuent à poursuivre cette fabrication de la structure de signification.

Section 1 : Maîtriser l'action publique foncière : l'échec d'un contrôle des pratiques discursives

En 1996, le gouvernement NRM replace à l'agenda la fabrication de la loi foncière. Elle s'enracine dans une structure de domination bouleversée où l'État n'est plus l'ultime « propriétaire » des terres. La reconnaissance du système mailo-bibanja et des régimes fonciers « coutumiers » pose la question de l'intégration de Mengo et plus largement des institutions traditionnelles et des autorités « coutumières » au processus de fabrication. En 1996, le comité technique foncier créé en 1993 est de nouveau opérationnel. Cette section explore la manière dont le passage de l'énoncé de solution foncière du comité technique foncier au Cabinet permet une publicisation des débats sur la réforme. Cette ouverture « contrôlée » de l'action publique foncière permet malgré tout à de nouveaux acteurs de publiciser leurs schèmes interprétatifs.

La section 1.1 analyse la reprise du processus de fabrication par le comité technique foncier. Comme au début des années 1990, son image est celle d'un comité neutre, apolitique, et tourné vers la fabrication d'une solution technique. Les logiques du paradigme orthodoxe guident la manière dont la ressource foncière doit être gérée. Ce triomphe du paradigme orthodoxe peut s'expliquer par le jeu des acteurs intermédiaires au sein du comité. Ces acteurs créent des passerelles entre deux univers de sens à savoir d'une part le gouvernement NRM, et

d'autre part les bureaux d'études sur la question foncière opérant à cette période. Leur influence conjointe replace le paradigme orthodoxe au cœur de l'énoncé de solution foncière, une politique du titre qui n'a pas été remise en question depuis 1987.

La section 1.2 analyse le passage de l'énoncé de solution foncière du comité technique à un nouvel espace de négociation des compromis institutionnalisés, désormais rattaché directement au gouvernement NRM : le Cabinet. La récupération par le gouvernement du processus de fabrication est une conséquence des réformes de l'administration ougandaise induites par les Plans d'Ajustement Structurel (PAS). Elle est un marqueur de la reconstruction des institutions étatiques et de l'affirmation du régime NRM. Le passage de l'énoncé de solution d'un espace de fabrication à un autre engendre une « publicisation » des débats et l'intervention de nouveaux acteurs. Elle permet au gouvernement NRM de se fabriquer une image de leader du processus et d'apaiser les tensions grandissantes avec les Institutions Financières Internationales (IFIs). La réécriture de l'énoncé de solution foncière par le Cabinet suite à l'ouverture des débats porte les marques des nouveaux rapports de force qu'engendre la participation de nouveaux acteurs au processus de fabrication.

1.1 La reprise à huis-clos du processus de fabrication des politiques publiques foncières : le paradigme orthodoxe au cœur de l'énoncé de solution foncière

Un impératif constitutionnel obligeant la nouvelle réforme à être votée avant le 2 juillet 1998, conditionne la reprise du processus de fabrication. En 1996, cette reprise est le fait d'un comité technique foncier opérationnel au début des années 1990. La section 1.1.1 explore la manière dont ce comité réactive le processus de fabrication de l'énoncé de solution foncière. Un vent libéral porte cette fabrication programmée par la Constitution. Il renforce davantage la privatisation comme la réponse au développement. Le comité technique demeure un organe déconnecté de la sphère publique et symboliquement détaché des institutions du gouvernement NRM. Il retravaille l'énoncé de solution foncière formulé en 1993 en conservant les postulats du paradigme orthodoxe, un paradigme associant la propriété privée au développement.

La section 1.1.2 étudie les transformations de l'énoncé de solution foncière consignées dans une nouvelle mouture de loi. Des acteurs intermédiaires provenant du ministère des terres et des bureaux d'études du LTC/MISR qui permettent aux schèmes interprétatifs de circuler et

d'avoir un impact sur le comité foncier. La mouture de loi de 1996 porte les marques du paradigme orthodoxe. Les schèmes interprétatifs fonciers qu'il véhicule sont hégémoniques au sein de ces deux univers de sens. Ils entérinent la fabrication d'une structure de signification de type néolibéral. Cette mouture favorise une sécurisation des droits fonciers par le titre de propriété afin de stimuler l'investissement et la fin du système mailo-bibanja comme tenure dissociant l'abusus de l'usufruit[372]. Dans ce cadre, les droits des détenteurs-occupants seraient renforcés dans le but d'attribuer, à terme, l'entièreté des faisceaux de droits concernant la terre mailo aux détenteurs-occupants.

1.1.1 Reprendre les choses là où on les a laissées : le retour du comité technique foncier

La reprise du processus de fabrication de l'énoncé de solution foncière se caractérise par le huis-clos comme au début des années 1990. Le comité technique reste symboliquement éloigné des institutions du gouvernement ougandais afin de se revendiquer technique et apolitique. Un impératif constitutionnel place la réforme à l'agenda législatif. Le chapitre foncier de la Constitution voté en mai 1995 impose comme date butoir le 2 juillet 1998.

Cette reprise se déroule dans un climat de réformes portées par la vague de privatisations des secteurs clefs de l'économie. En 1996, l'Ouganda connaît un redressement économique, social et politique spectaculaire, des réussites récompensées par les éloges répétés des bailleurs de fonds[373]. Le gouvernement NRM suit une politique économique néolibérale dans laquelle le succès des premières réformes (réforme budgétaire, taux de change et inflation) aboutit à une libéralisation renforcée de l'économie. En 1992, elle se traduit par la privatisation des entreprises publiques[374] en grande partie nationalisée au cours de la politique du « Mouvement

---

[372] Se reporter à la figure n°1.

[373]En 1993 la presse ougandaise se fait régulièrement l'écho des compliments adressés au régime NRM de la part des IFIs (New Vision, 23 avril 1993 ; New Vision, 15 avril 1993).

[374]La privatisation de ces entreprises ne s'est pas déroulée sans difficulté. Un secrétariat à la privatisation financé par la Banque mondiale est mis en place en 1988. Fortement critiqué par de nombreux parlementaires, il suspend ses activités en 1992.Y. K. Museveni est contraint de dissoudre le bureau en charge de la privatisation pour monter un comité spécial (G. Tukahebwa, 1998)

à gauche » conduite par Obote I. L'heure est à l'investissement associé à un engagement du régime à assurer la sécurité des droits de la propriété privée.

Le milieu des années 1990 voit s'accélérer la restitution des biens confisqués aux asiatiques lors de la guerre de libération économique menée par le général Idi Amin Dada en 1973[375]. Cette politique de restitution, débutée en 1989, fait partie de l'agenda conditionnel des bailleurs de fonds afin d'envoyer un message fort aux investisseurs étrangers potentiels (Forrest T., 1999 : 80). Depuis 1987, la réforme de l'agriculture emprunte ce virage néolibéral. Les filières de commercialisation des cultures d'exportation sont privatisées. L'État exerçait auparavant un fort contrôle à travers les centrales d'achat (François A., 1998 : 10). Grâce au boom du café en 1994, l'Ouganda enregistre son plus fort taux de croissance avec 10% contre une estimation à 5% (Perrot S., 2003 : 191). Cependant, les recettes de l'État dépendent très fortement de la rente caféière puisqu'elle procure 68% des devises à l'exportation du pays en 1994 (Ministry of Finance and Economic Development, 1994-1995 : 10). En 1996, si la reprise du processus de fabrication des politiques publiques foncières est liée à un impératif constitutionnel, elle est également favorisée par le gouvernement NRM dont la politique économique libérale s'affirme depuis le début des années 90[376].

Le comité technique foncier est de nouveau l'espace principal de la négociation des compromis institutionnalisés à huis-clos. Le compromis hégémonique foncier n'a pas changé les « habitudes » du début des années 1990, à savoir une fermeture du régime aux débats publics autour de l'enjeu foncier. Judy Adoko, un membre de l'Alliance foncière ougandaise dans les années 1990 (*Uganda Land Alliance*, ULA) insiste sur la centralisation du processus de formulation au sein du comité technique : « After the promulgation of the 1995 Constitution, the technical committee operating under the Agricultural Policy Committee had to review the Tenure and Control of Land Bill to make it compatible with the Constitutional provisions. Their work was key in shaping the agenda, the members were the ones who decide (sic) and the

[375]Se reporter au chapitre liminaire.

[376]Selon Alain François (1998), elle s'inscrit également dans un contexte démographique particulier : une forte augmentation de la population et de son rajeunissement. En 1996, la privatisation des terres comme énoncé de solution serait également une réponse à la démographie du pays. À cette époque, l'Ouganda est le troisième pays d'Afrique le plus densément peuplé après le Rwanda et le Burundi. La propriété privée devait amorcer une modernisation réelle et durable des systèmes de production et répondre à l'engorgement des terroirs caféiers.

governement did not want the citizens, NGOs or what to be part of the debate »[377]. En 1996 l'Alliance en tant que plateforme de discussion sur les thématiques foncières est déjà opérationnelle. Cependant, elle n'est pas intégrée à la reformulation de l'énoncé de solution[378].

Le huis-clos caractérisant les débats lors de la formulation de la loi se poursuit en 1996[379]. Mubbala K.S.B., un membre du comité, entend la continuation de l'approche technicienne comme une évidence : « There was no interference from the outside. We were using the constitution and we didn't want an influence aside from the constitution. So, in effect, it was to put into effect the constitutional provisions on land, so why should we accept other influence? »[380].

Les membres du comité sont les mêmes qu'en 1993. Seul Okello Okello John Livingston, le *Commissioner for Land and Survey* du ministère des terres, remplace le président Charles Twinomukunzi en 1995 suite à son décès. Par ailleurs, le comité est toujours rattaché à *l'Agricultural Policy Committee* (APC) et, a fortiori, au secrétariat pour l'agriculture placé au sein de la Banque centrale ougandaise. Tout comme au début des années 1990, un discours qui se veut technique et apolitique guide le processus de fabrication dans le but de garantir la neutralité, l'efficacité et enfin l'indépendance du comité.

Au sein du comité, 5 personnes sur 9 sont des acteurs qui s'investissent dans les espaces de construction intellectuelle des énoncés tout en étant impliqués dans les espaces de négociation des compromis institutionnalisés. Il s'agit d'acteurs intermédiaires, c'est-à-dire des acteurs reliant différents univers institutionnels enchâssés dans un même espace politique (Nay O. et Smith A., 2002). Ces acteurs véhiculent avec eux des idées et des intérêts d'un espace à l'autre. Ces espaces de construction intellectuelle sont le *Land Tenure Center* (LTC), ce laboratoire américain spécialisé sur les politiques foncières de l'Université du Wisconsin, et l'Institut des Sciences Sociales de l'Université de Makerere (MISR). En 1996, ils poursuivent

---

[377] Entretien avec Judy Adoko, un ancien membre de l'Alliance foncière ougandaise, le 9 aout 2013 à Kampala.

[378] L'Alliance sera intégrée plus tard aux discussions. Ce point est étudié dans la section 1.2.2.

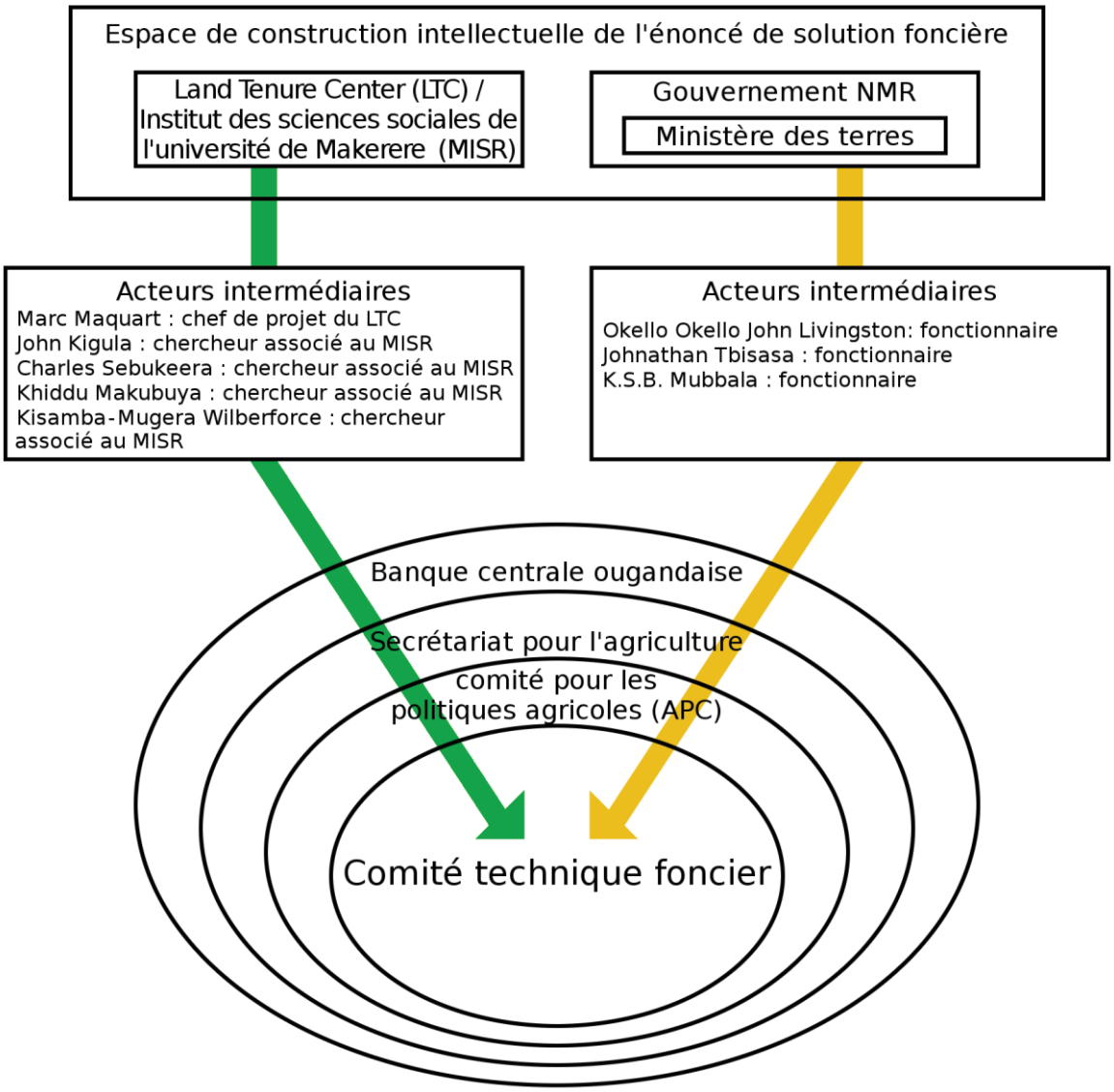
[379] Malheureusement, nous n'avons trouvé aucun écrit évoquant le travail du comité à partir de 1996. Seuls quelques entretiens nous éclairent sur cette période.

[380] Entretien avec Mubbala K.S.B. le 30 mai 2000 effectué par Carbone G. (2001) à Kampala.

leur recherche sur la gestion du foncier entamée à la fin des années 1980. Depuis 1987, le partenariat entre le LTC et le MISR réalise une grande partie des études produites dans le cadre de la fabrication des énoncés de politiques publiques foncières. Il en est de même pour les autres membres du comité, dont 3 sur 4 sont des fonctionnaires issus du ministère des terres et dont les rapports étroits avec le président Y. K. Museveni font écrouler le mythe d'une approche « apolitique ». Encore une fois, le comité n'intègre aucun membre du *Center for Basic Research* (CBR). Au début des années 1990, ce laboratoire de recherche s'était opposé aux résultats de certains travaux publiés par le LTC/MISR et avait entamé une série de recherches dont les résultats s'opposaient à l'uniformisation du système foncier, une dimension centrale du métissage de « l'ordre ancien »[381]. La figure n°6 présente l'imbrication des différents espaces de fabrication des énoncés en détaillant les affiliations des membres du comité :

[381] M. Mamdani est directeur du CBR en 1996. Nous avons essayé sans succès d'obtenir un entretien afin de saisir les rapports de force entourant ce « rejet » du CBR.

Figure 6: Espace de construction intellectuelle de l'énoncé de solution foncière



À partir du milieu de 1996, le comité technique élabore une nouvelle mouture de loi. Selon Mark Marquardt, chef de projet pour le LTC et membre du comité technique, les postulats du paradigme orthodoxe guident ce projet de loi. Selon ce dernier, les bailleurs de fonds sont satisfaits des choix formulés par les délégués constitutionnels car ils libèrent la terre de l'emprise de l'État[382]. Le marché foncier peut désormais se développer en dehors d'un contrôle

[382] Entretien téléphonique avec Mark Marquardt, un ancien membre du *Land Tenure Center* (LTC) et du comité technique en 1996, le 6 décembre 2015.

strict de l'État, et ce pour la première fois depuis les débuts de la colonisation. Mark Marquard envisage les transformations du projet de loi comme résultant de deux impératifs. Le premier est lié à la nécessité de modifier la mouture de loi pour y intégrer les provisions constitutionnelles. Le deuxième doit répondre à un problème laissé en suspens : la codification des relations entre les détenteurs-occupants et les propriétaires mailo.

1.1.2 La mouture de loi de 1996 : un énoncé de solution foncière technique empreint du paradigme orthodoxe

Le comité technique foncier récupère le processus de fabrication de l'énoncé de solution foncière que la formulation du chapitre foncier de la Constitution avait court-circuité. Les discours qui circulent restent les mêmes : ils épousent les postulats du paradigme orthodoxe. Le huis-clos du processus de fabrication empêche la participation de nouveaux acteurs. La section 1.1.2.1 analyse les discours sur la gestion du foncier véhiculés par des membres du comité appartenant à différents univers de sens. Ces acteurs appartiennent à la fois aux espaces de construction intellectuelle des énoncés de politiques publiques foncières et aux espaces de négociation des compromis institutionnalisés. Ils véhiculent tous des discours qui épousent les postulats du paradigme orthodoxe. La section 1.1.2.2 étudie les transformations de l'énoncé de solution foncière désormais consigné dans une nouvelle mouture de loi. Cet énoncé favorise l'expansion du *freehold*, n'intègre pas les institutions traditionnelles et les autorités « coutumières » en tant que gestionnaires de la ressource foncière et rejette la distinction des droits entre détenteur-occupant et propriétaire mailo. En maintenant l'espace décisionnel fermé, le comité favorise la rédaction d'un énoncé déconnecté en partie de la sphère publique et des relations de pouvoir qui la traversent.

1.1.2.1 S'entendre sur l'énoncé de solution foncière : le travail du comité technique foncier

Les acteurs du comité foncier ne bouleversent pas l'approche libérale développée au début des années 1990. Ils approuvent un énoncé de solution foncière technique empreint du paradigme orthodoxe qui encourage la substitution de droits privés individuels aux droits fonciers « coutumiers ». La structure de signification de type néolibéral se consolide. Les acteurs du comité s'entendent sur la manière de mettre un terme aux caractéristiques de la tenure mailo-bibanja mais également sur les dispositifs permettant d'accélérer la formalisation des droits fonciers « coutumiers ». Selon ces membres, les détenteurs-occupants doivent pouvoir se libérer de l'emprise de leur propriétaire en obtenant l'intégralité des droits fonciers pour, par la suite, les sécuriser par un titre. Enfin, un certificat foncier peut désormais reconnaître les droits « coutumiers », un titre hybride alloué par les organes de l'administration foncière décentralisée.

Les membres du comité s'entendent sur la question du système mailo-bibanja. Okello Okello John Livingston, le président du comité et fonctionnaire au sein du ministère des terres, rappelle que leur proposition consiste à transférer l'intégralité des droits aux détenteurs-occupants. Cette proposition est déjà présente dans les premières moutures de loi[383]. En 1996, la restauration de ce système foncier n'induit pas une gestion des terres mailo comme celle pratiquée dans les années 1960 avant son abolition.

Les acteurs intermédiaires rattachés au ministère des terres, et dont les réunions en amont avec le Président permettent une circulation des idées[384], véhiculent cette proposition. La position du gouvernement NRM, et plus précisément celle du Président, demeure constante quant au devenir du système foncier mailo-bibanja[385]. La restauration de ce système foncier ne tient qu'à la nécessité d'établir des compromis avec Mengo afin de légitimer le pouvoir du NRM. Quelques semaines avant la promulgation de la Constitution, lors d'un discours dans le district de Mpigi au cœur du royaume du Buganda, le Président avait déjà évoqué la prochaine

---

[383] Entretien avec Okello Okello J. Livingston. Il est un ancien fonctionnaire pour le ministère des terres dans les années 1980. Il a été président du comité technique foncier en 1995 et président de *l'Acholi Parliamentary Group* (APG) pendant le 8ème parlement (2006-2011). Le 11 novembre 2013 à Kampala.

[384] (*Ibid*).

[385](*Ibid*).

réforme du foncier qu'il mettrait en place pour résoudre ce qu'il perçoit comme un nouveau problème : le système foncier mailo-bibanja. Selon le Président, puisque ce système foncier continue de paralyser le développement du Buganda, il faut promouvoir à nouveau la solution préconisée par les moutures de loi de 1990 et 1993 : « This paralysis should be resolved in the following way : provided a musenze (détenteur-occupant) has stayed on a kibanja for a long time, say a period of up to 20 years, he should be assisted with a government loan to *kwegula* (pay off the landlord) so that he can get a land title » (Y. K. Museveni, septembre 1995). Le *freehold* est de nouveau au cœur de la solution au problème ganda qu'il faut désormais résoudre.

Cette solution de la gestion des terres mailo s'accorde avec le discours dominant qui circule depuis 1987 et qui s'est progressivement consolidé : l'expansion du *freehold*[386]. En tant que « laboratoire des réformes libérales » (De Torrenté N., 1999), le gouvernement NRM porte un discours privilégiant le *freehold* et le développement d'un marché foncier dans le but de relancer l'investissement dans les secteurs des cultures de rapport. En 1993, le métissage de « l'ordre ancien » octroyait la « propriété » et la gestion des terres publiques à l'État tout en maintenant une politique tournée vers la titrisation[387]. En 1995, le « nouvel ordre » confie la « propriété » des terres aux citoyens et supprime les terres publiques, mais il poursuit les grands axes du paradigme orthodoxe tourné vers la formalisation des droits fonciers « coutumiers » et l'expansion du *freehold*.

La position du Président concernant la gestion de la tenure mailo-bibanja coïncide avec les résultats des recherches conduites par les membres du LTC/MISR. L'étude d'Elizabeth S. Troutt, une chercheuse du LTC travaillant sur les modalités du marché foncier en milieu rural et urbain, parvient aux mêmes conclusions que le Président. En région centrale, l'accès à la terre serait fortement individualisé, que ce soit sur les terres mailo ou les anciennes terres publiques. Cependant, les régulations propres au système foncier mailo-bibanja limiteraient les actions des détenteurs-occupants et l'appartenance à l'ethnie Baganda conditionnerait la vente des terres mailo (Troutt S. E. 1994 : 65). Enfin, les détenteurs-occupants seraient les véritables gestionnaires de la terre en conduisant la plupart des transactions foncières.

---

[386] La construction de ce discours dominant a été étudiée dans la section 2 du chapitre 3.

[387] Se référer à la section 2 du chapitre 3.

L'étude préconise un renforcement des droits des détenteurs-occupants afin qu'ils puissent investir davantage sur leur terre (*Ibid* : 132). À terme, ce mécanisme devait permettre le transfert de la totalité des droits fonciers aux détenteurs de *kibanja*[388]. Les acteurs intermédiaires membres du LTC/MISR véhiculent cette solution au problème mailo au sein du comité. Mark Marquard, un membre du comité foncier et chef de projet du LTC, insiste sur l'importance de ce problème lors de l'élaboration de la nouvelle mouture de loi en 1996. La tenure mailo-bibanja « pose problème » car, initialement, elle dissocie l'abusus de l'usufruit et octroie aux deux protagonistes des droits fonciers héréditaires. Le comité cherche à sécuriser davantage les droits des détenteurs-occupants, qu'il décrit comme prisonniers du joug des propriétaires mailo : « How to allow the mailo tenant to acquire a more formal land right than the tenancy (…) It was a very big part of the debate that was going on at that time. We wanted to secure the tenants because when the Buganda kingdom has been restaured the landlords started to be more agressive than before, so it is something that needed to be addressed (…) They had no security, they were tenances at sufferance »[389].

Ainsi, la solution proposée par le comité à la gestion du système mailo-bibanja n'est pas l'œuvre d'un compromis entre acteurs. Les résultats des études du LTC/MISR et les discours du gouvernement NRM coïncident. En dehors de Mengo, il n'existe aucune solution alternative[390]. En 1996, d'autres études sur le « problème mailo » s'opposent à une restauration du système foncier mailo-bibanja tel qu'il fonctionnait avant son abolition. En 1994, pendant la formulation de la Constitution, le CBR conduit une nouvelle recherche sur les tenures foncières dans le district de Kampala en région centrale. Les conclusions de l'étude se rapprochent des discours du gouvernement NRM et des propositions du LTC/MISR. La solution à la gestion du système mailo-bibanja est traduite par l'expression « to buy themselves out » (Kaggwa J. B., 1994 : 53), c'est-à-dire par la mise en place de mécanismes permettant aux sans-titre d'échapper à leur condition de détenteur-occupant pour devenir des propriétaires mailo.

---

[388] Entretien par courriel électronique avec Elizabeth Troutt, une ancienne chercheuse du *Land Tenure Center* (LTC), le 27 octobre 2015.

[389]Entretien téléphonique avec Mark Marquardt, un ancien membre du *Land Tenure Center* (LTC) et du comité technique en 1996, le 6 décembre 2015.

[390] Mengo souhaiterait le retour de la division détenteur-occupant/propriétaire mailo, cependant cet acteur n'est pas encore intégré à la fabrication de l'énoncé de solution foncière.

La poursuite d'une politique foncière construite sur une politique du titre de propriété est donc une vision défendue à la fois par le LTC/MISR et le gouvernement NRM. Pendant la formulation du chapitre foncier de la Constitution, des fonctionnaires du ministère des terres s'exprimant au nom du gouvernement ont annoncé clairement leur volonté de propager les régimes privés[391]. Cet objectif était notamment lié à la représentation des régimes fonciers « coutumiers » que ces acteurs véhiculent. Ils assimilent ces droits à de la propriété privée[392], tout comme l'ont fait les délégués constitutionnels du comité 1 en charge de travailler sur le chapitre foncier de la Constitution.

John Kigula, un membre du comité technique rattaché au MISR met l'accent sur cette volonté commune d'uniformisation via la propriété privée et d'individualisation des droits fonciers « coutumiers » : « The way forward was to encourage and fortify individualised land tenure (…) by putting in place conductive mechanisms for the various categories of land tenure to be gradually turned into freehold, which is absolute ownership of interest in land »[393]. Ces mécanismes dont parle John Kigula sont notamment les certificats fonciers « coutumiers » (*Certificats of Customary Ownership*, CCOs) délivrés par les *Districts Land Boards* (DLBs) et non par l'administration centrale[394]. Ce titre hybride est envisagé comme un outil permettant un enregistrement des droits fonciers « coutumiers » sans passer par des procédures lourdes. Ce sont les organes de l'administration foncière décentralisée qui dirigent les opérations et non le ministère des terres en capitale.

Les espaces de construction intellectuelle du nouvel énoncé de solution foncière se limitent donc au gouvernement NRM et au LTC/MISR[395]. Malgré la reconnaissance du système mailo-bibanja et des régimes fonciers « coutumiers » qui apparaissent désormais comme deux

---

[391]Se reporter à la section 1 du chapitre 4.

[392]Cette représentation des régimes fonciers « coutumiers » par des membres du gouvernement NRM traverse le chapitre 3 et le chapitre 4.

[393]Entretien réalisé avec John Kigula, un ancien membre de l'équipe MISR-LTC et du comité technique foncier, le 27 septembre 2012, à Kampala.

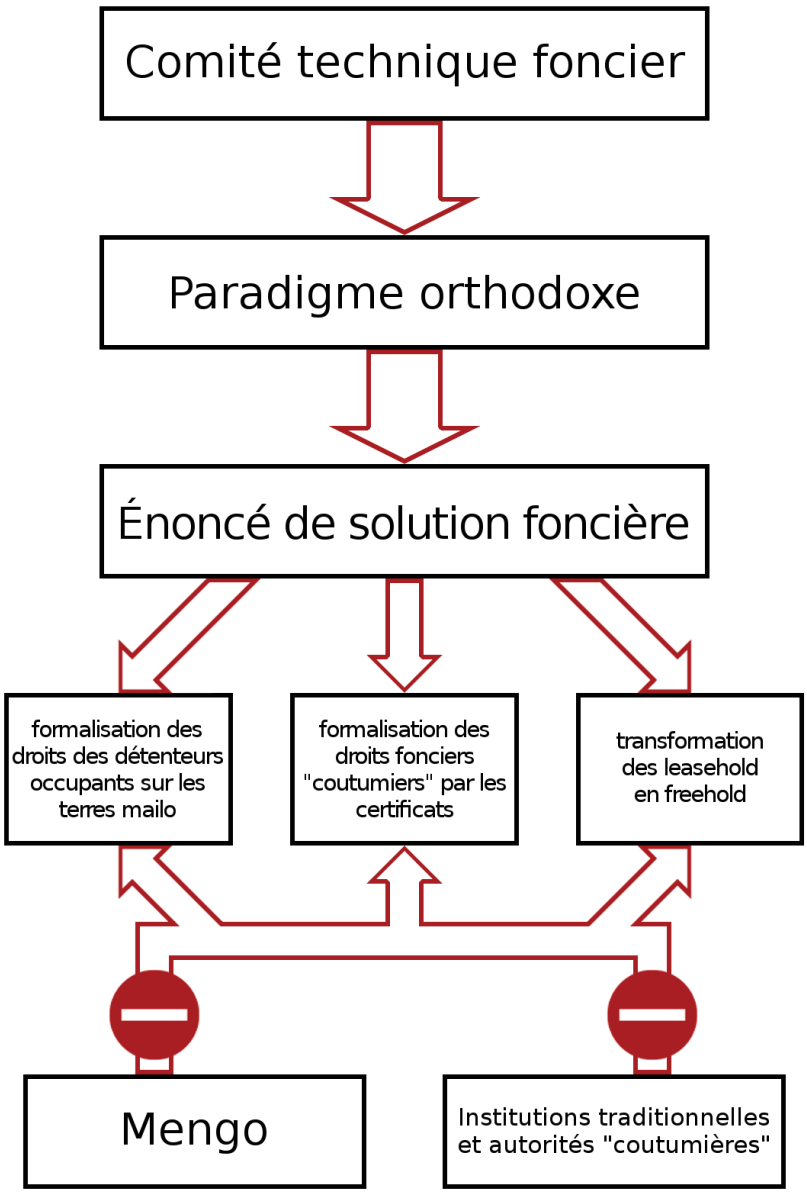
[394]Nous rappelons que ces certificats sont présents dans le chapitre foncier de la Constitution, une idée suggérée par le comité 1 en charge de la question foncière.

[395]Tout comme pour la période 1987-1993, il n'a pas été possible de mettre la main sur des pratiques discursives mettant en scènes les bailleurs de fonds.

tenures foncières à par entière au côté du *freehold* et du *leasehold*, aucune institution traditionnelle ou autorité « coutumière » n'est invitée à participer à la fabrication de l'énoncé de solution. Cette question relative à la participation soulève le problème de la représentation. Qui représente Mengo, qui représente ces institutions traditionnelles dont les rôles sont pourtant clefs dans la gestion des ressources foncières ? Mengo est un royaume organisé pouvant assurer une représentation de ses idées et de ses intérêts. Toutefois, la question se pose pour les autres institutions traditionnelles et autorités « coutumières »[396]. La volonté de ne pas les intégrer révèle malgré tout un choix de cantonner les débats à un nombre restreint d'acteurs comme l'illustre la figure n°7 :

[396]Il existe un débat concernant de la pertinence d'intégrer des acteurs pouvant être dépendants des aides financières. Ils véhiculeraient ainsi des visions politiques propres aux IFIs (Hearn, 2001). Par ailleurs, forcer une représentativité d'un groupe non défini reviendrait à créer de toute pièce des acteurs pouvant être par la suite intégrer à cette vague notion de « société civile ».

Figure 7: Acteurs et discours



1.1.2.2 The Tenure and Control of Land Bill 1996

La nouvelle mouture de la loi *Tenure and Control of Land Bill 1996* conserve les grands axes du paradigme orthodoxe en privilégiant la substitution de droits privés individuels aux droits coutumiers, que ce soit dans le cadre de la gestion du système mailo-bibanja ou des régimes fonciers « coutumiers ». Cette nouvelle mouture de loi travaillée par les acteurs du comité foncier est présentée au gouvernement en septembre lors d'un séminaire organisé à Jinja,

un district à l'Est de la capitale, en présence des représentants de la Banque mondiale et de USAID (Consultative Workshop on Draft Land Tenure and Control Bill, septembre 1996). Le huis-clos caractérisant le processus de fabrication se poursuit. Seule la présence de l'ONG Oxfam/UK perturbe cet atelier « privé ».

La solution à la gestion du système mailo-bibanja proposée s'aligne sur les discours du gouvernement et de ceux du LTC/MISR. Elle repose sur la transformation des droits fonciers des détenteurs-occupants en propriété privée. Les bénéficiaires de cette solution sont les détenteurs-occupants dont les droits fonciers doivent être davantage sécurisés, dégagés du joug des propriétaires mailo. Cette sécurisation passe par l'obtention d'un certificat d'occupation[397], un titre hybride alloué par l'administration foncière décentralisée pour lequel l'accord du propriétaire mailo n'est pas nécessaire. Enfin, les deux protagonistes doivent trouver un terrain d'entente pour que l'entièreté des droits fonciers de ladite terre mailo soit transférée à l'un ou l'autre. Cette clause laisse le droit formel étatique en dehors des négociations. Le propriétaire mailo et les détenteurs-occupants peuvent négocier entre eux comme ils l'entendent. Mais ils doivent trouver une solution basée sur le transfert des droits complets[398].

Enfin, le terme de *bona fide* utilisé pour la première fois dans le chapitre foncier de la Constitution[399] trouve un ancrage juridique. Il embrasse trois catégories d'individus comprenant :

1) Les détenteurs-occupants et leurs descendants ayant obtenu des droits sur un *kibanja* dans le cadre de la loi *Busuulu and Envujjo* de 1928 et de celles de Toro et d'Ankole de 1937[400] ;
2) Les individus dont les droits fonciers ont été directement négociés avec un propriétaire mailo suite à l'abrogation des lois coloniales ;
3) Les individus qui se sont installés en toute bonne foi sur une terre mailo depuis au minimum 5 ans sans le consentement du propriétaire.

---

[397]Clause 9 du Tenure and Control of Land Bill 1996.

[398]Clause 10 du Tenure and Control of Land Bill 1996.

[399]La Constitution ne donne pas de définition au terme de *bona fide*. Ce terme n'est pas discuté par les délégués constitutionnels.

[400] Ces lois ne sont pas restaurées.

Dans les trois cas mentionnés, leurs droits sont héréditaires. La reconnaissance des régimes fonciers « coutumiers » est également au service de la transformation des droits « coutumiers » en *freehold*. Cette mouture ne donne aucun pouvoir aux institutions traditionnelles et aux autorités « coutumières » quant à la gestion de ces droits. Selon John Kigula, cette décision constitue également un point sur lequel le comité était unanime : « The technical committee did not want to integrate traditionnal institutions. The idea was to make customary law subservient to state law and not to encourage it »[401]. Les institutions traditionnelles et les autorités « coutumières » sont absentes de cette mouture, que ce soit dans le cadre de l'identification des droits fonciers ou dans celui de la résolution des conflits.

Ce point est crucial dans la compréhension de l'énoncé de solution en fabrication. Le compromis hégémonique foncier avait permis une reconnaissance juridique des régimes fonciers « coutumiers ». En conséquence, la nouvelle loi foncière devait répondre à la question de l'intégration des institutions traditionnelles et des autorités « coutumières » aux tribunaux fonciers ou à l'administration foncière décentralisée et ainsi déterminer quel « pouvoir » le régime NRM leur conférait. Leur absence confirme le chemin emprunté par l'énoncé de solution foncière : faire « sortir » les droits fonciers « coutumiers » de leur informalité par le biais des structures issues exclusivement du droit formel étatique. Le pouvoir foncier n'est pas partagé et l'homogénéisation du système foncier par la propriété privée se confirme.

Ce choix de ne pas intégrer les institutions traditionnelles et les autorités « coutumières » dans la gestion du foncier s'inscrit dans la continuité des discours du NRM et plus particulièrement des déclarations du chef de l'État. Depuis 1986, le Président Y. K. Museveni dénigre ces institutions et autorités qu'il perçoit comme des forces néfastes et collaboratrices lors de la période coloniale, un axe essentiel de son programme en dix points, rédigé pendant la guerre du « bush »[402]. En 1993, la restauration du royaume du Toro, du Bunyoro et du Buganda n'est que la résultante d'un geste politique envers les Baganda afin de renforcer la légitimité politique du gouvernement NRM. Cependant, cette restauration, comme compromis, conserve la ligne politique du régime NRM : les institutions traditionnelles sont

[401]Entretien réalisé avec John Kigula, un ancien membre de l'équipe MISR-LTC et du comité technique foncier, le 27 septembre 2012, à Kampala.

[402] Se reporter au chapitre liminaire.

seulement restaurées en tant qu'institutions culturelles et l'arène politique leur est strictement interdite ainsi qu'aux autorités « coutumières ».

Ainsi, la reconnaissance des régimes fonciers « coutumiers » ne sert que d'étape intermédiaire à l'homogénéisation du système foncier. Cette mouture de loi définit ces régimes d'une manière très large en les associant à la possession individuelle ou communautaire en conformité avec des coutumes et des traditions. Le certificat en tant que nouvelle hybridation du titre de propriété est déconnecté des pratiques locales. Seul un individu peut réclamer un certificat, une démarche individuelle le détachant de ses structures sociales qu'il s'agisse de la famille, du clan ou du village. Si le format du titre change et s'hybride, nous restons, malgré tout, dans les logiques du paradigme orthodoxe à savoir une substitution de droits privés individuels aux droits coutumiers.

Le certificat a pour objectif de « sortir » les droits fonciers « coutumiers » de leur champ social et politique puisque, selon cette mouture, ils ne peuvent être transformés qu'en droits individuels. Cet objectif se confirme au regard des procédures de délivrance du certificat qui évacuent complètement les autorités « coutumières » et placent les institutions issues du droit formel étatique comme les acteurs légitimes du processus. L'homogénéisation du système foncier est également assurée par la transformation en *freehold*[403] de tous les *leasehold* octroyés sur les anciennes terres publiques. Ces terres représentent toutes les surfaces qui, suite au vote de la Constitution, sont reconnues comme étant gouvernées par des régimes fonciers « coutumiers ».

La mouture de 1996 reprend le langage de l'approche technicienne. La question foncière est toujours déconnectée de son champ social et politique. La reconnaissance et la gestion de la tenure mailo-bibanja et des régimes fonciers « coutumiers » sont orientées par les postulats du paradigme orthodoxe. Le comité technique encourage une nouvelle fois une mouture fabriquée à huis-clos et déconnectée de la sphère publique. Le tableau n°10 récapitule les grands axes de ce nouvel énoncé de solution foncière proposé par la nouvelle mouture de loi de 1996 :

[403]Clause 7 du *Tenure and Control of Land Bill 1996*.

Tableau 10: La mouture de loi de 1996

Catégorie	Sous-catégorie	Mouture de 1996 (Comité Technique)
Transformation des leaseholds en freehold	Transformation des baux locatifs en propriété privée	- À partir de la promulgation de la Constitution, tous les beaux locatifs (*leaseholds*) alloués sur les anciennes terres publiques peuvent être transformés en propriété privée (*freehold*)
Régimes Fonciers « coutumiers »	Définition des régimes fonciers « coutumiers »	- La détention individuelle, ou en communauté, de droits fonciers sur les anciennes terres publiques en conformité avec les traditions et les coutumes d'une communauté donnée.
	Droits fonciers « coutumiers » des femmes et enfants	- Non existant
	Certificat foncier coutumier (CCO)	- Hybridation du titre de propriété délivré par l'administration foncière décentralisée. - Certificat convertible en propriété privée (*freehold*). - Seul un individu peut obtenir un certificat.
	Certificat foncier coutumier pour les communautés ou groupe d'individus	- Non existant
	Rôle des institutions traditionnelles et des autorités « coutumières »	- Les institutions traditionnelles et les autorités « coutumières » n'ont aucun rôle.
Tenure mailo-bibanja	Définition du terme bona fide	- Les détenteurs-occupants encadrés par les lois révoquées *Busuulu & Envujjo* de 1928 et de Toro de d'Ankole de 1937. - Les individus dont les droits fonciers ont été directement négociés avec un propriétaire mailo. - Les personnes installées sans le consentement du propriétaire mais en toute bonne foi depuis au minimum 5 ans sur une terre enregistrée. Ces personnes doivent être reconnues par la communauté en tant qu'utilisateur.
	Définition du terme détenteur-occupant légal (lawful occupant)	- Il n'existe pas de définition séparée. Cette notion est incorporée dans la définition du bona fide.

	Loyer annuel payé par les bona fide et les détenteurs-occupants légaux	- Non existant
	Certificat d'occupation pour les bona fide et les détenteurs-occupants légaux	- Titre hybride alloué par l'administration foncière décentralisée. - Obtention du certificat sans l'accord du propriétaire mailo.
	Gestion du Kibanja pour les bona fide et les détenteurs-occupants légaux	- Non existant
	Fonds (land funds) pour les bona fide et les détenteurs-occupants légaux	- Non existant

1.2. Le gouvernement NRM s'impose : entre volonté de contrôle et ouverture du processus de fabrication des politiques publiques foncières

En 1996, la réactivation du comité technique foncier devait encourager une fabrication apolitique de la nouvelle réforme foncière. Placé sous l'autorité du secrétariat pour l'agriculture au sein de la Banque centrale ougandaise, le comité technique devait être détaché de l'exécutif afin d'empêcher une politisation du processus. Cet éloignement des arènes du pouvoir n'est plus d'actualité lorsqu'en 1997 s'achève la réforme du service public conditionnée par les PAS.

La section 1.2.1 analyse la récupération du processus de fabrication des politiques publiques foncières par le Cabinet comme une conséquence de la progressive institutionnalisation de l'État et du nouveau régime NRM. La section 1.2.2 étudie la nouvelle mouture de loi rédigée en 1997 par le comité du cabinet. Elle traduit les bouleversements qu'un changement d'espace des compromis institutionnalisés induit. Le passage du comité foncier au comité du cabinet permet notamment l'intégration de nouveaux acteurs à la fabrication de l'énoncé de solution foncière, sans pour autant publiciser les débats. L'ouverture des débats à la « société civile » n'intervient qu'à la fin de l'année 1997. Cette « publicisation », acceptée par le gouvernement NRM afin d'atténuer les critiques des bailleurs de fonds quant au durcissement du régime, reste contrôlé par l'exécutif et traduit les relations en construction entre sphère politique et espace public.

1.2.1. La récupération du processus de fabrication de l'énoncé de solution par le Cabinet

La fabrication du nouvel énoncé de solution et d'un programme de réformes transformant l'administration de l'État se déroulent simultanément. L'une des conséquences majeures de ces réformes est la récupération du processus de fabrication de l'énoncé de solution par le gouvernement NRM qui, désormais, s'impose comme l'autorité en charge de formuler la loi. En effet, à la fin des années 1980, la vague de la « bonne gouvernance » engage de nombreux pays africains à amorcer leur transition démocratique et à réformer leur administration. A l'indépendance de l'Ouganda, les colons britanniques avaient confié le pays à une administration construite sur la division entre citoyens et sujets (Mamdani M., 2003).

Ces rouages administratifs, pensés sur le modèle de Westminster, fonctionnent suffisamment pour être qualifiés de meilleur service public africain dans les années 1960 (Langseth P., 1996). Progressivement, au fil du durcissement du régime à partir de 1966, l'administration ougandaise devient un instrument de domination au service du pouvoir en place. Au début des années 1980, des informations basiques manquent afin de mettre en œuvre les politiques publiques. Seule la politique du ventre (Bayart J-F., 2006) trouve un levier d'action dans ces politiques publiques essentiellement perméables aux intérêts personnels[404]. Cette déliquescence de l'administration fait du service public un lieu de corruption organisée, où le statut de fonctionnaire n'est pas pensé dans une logique d'efficacité mais comme un accès aux ressources informelles, grâce à des pots-de-vin ou autres passe-droits (Perrot S., 2003).

En Ouganda, la réforme de l'administration est incluse dans les conditionnalités dictées par les PAS et adopte l'approche technicienne de la réforme de l'économie. Le remodelage de l'appareil étatico-administratif est présenté par les bailleurs de fonds comme un problème de gestion, une intervention apolitique au nom du développement, quand bien même la dimension politique des réformes est omniprésente (Darbon D., 2003). À la fin des années 1980, c'est l'État « développementaliste omnipotent » (*Ibid* : 138) qui est visé, la solution consistant à réduire le nombre de fonctionnaires gouvernementaux et à transformer les modalités de fonctionnement de l'administration[405]. De nombreuses conférences se déroulent un peu partout sur le continent africain afin de promouvoir les bonnes pratiques, les judicieuses techniques permettant d'atteindre les lettres d'or de la « bonne gouvernance ». *L'African Association for Public Administration and Management* (AAPAM) organise une série de séminaires afin « d'éduquer » les leaders africains sur les processus de formulation des politiques publiques dont les recommandations phares portent sur la nécessité d'entreprendre des études de faisabilité et d'inclure la « société civile »[406] (Mutahaba G. R. and Balogun M. J., 1992).

---

[404]Cette constatation n'est pas singulière à l'Ouganda et marque profondément les pays d'Afrique Subsaharienne aux indépendances (Olukoshi A. O., 2000).

[405]Sur la thématique des administrations projetées, des transferts de modèles et de leur simulation, dépolitisation et appropriation par les pays hôtes voir notamment Darbon D. and al. (2009), Darbon D. (2003).

[406] Cet esprit néolibéral préconisant le moins d'État et le développement de la « société civile » fait rage chez tous les bailleurs de fonds dès la fin des années 1980.

En Ouganda, la refonte du service public (*Public Sector Reform*, PSR) s'inscrit au cœur d'une série de réformes dont l'objectif clef est la transformation de l'État développementaliste délégitimé en un État favorisant la libéralisation, la privatisation et la décentralisation. La réforme du service public débute à la fin des années 1980 par la mise en place d'une commission, la *Public Service Review and Reorganization Commission* (PSRRC). Ses conclusions font état de la taille excessive du gouvernement, de la sur-centralisation de l'État, du manque de moyens humains et matériels, de l'absence de communication entre les ministères afin de traiter les thématiques transversales, et enfin d'une forte corruption et de salaires trop bas amenant les fonctionnaires à cumuler plusieurs postes afin d'assurer leur survie (Langseth P., 1995). En 1996, le nombre de ministères passe de 38 à 22 et seule la moitié des 320,000 fonctionnaires conservent leur poste (Olum Y., 2004 : 6).

La restructuration des ministères touche directement au processus de fabrication de l'énoncé de politique publique foncière. Au début de l'année 1997, la réforme du service public s'achève. Le ministère des terres, anciennement le *Ministry for Land and Survey*, comprend désormais les ministères de l'eau et de l'environnement afin de répondre aux exigences de la réforme sur la diminution du nombre de ministères. Il devient le *Ministry for Land, Water and Environnement* (MLWE). Associée aux nouvelles clauses constitutionnelles de 1995 confiant au Cabinet la tâche de déterminer, formuler et mettre en œuvre les politiques publiques[407], cette restructuration permet à plusieurs ministères de « récupérer » le travail de fabrication de l'énoncé de solution foncière commencé par le comité technique en 1987[408].

L'affirmation du Cabinet et des ministères permet le passage du processus de fabrication de la nouvelle loi foncière à un nouvel espace de négociation de compromis institutionnalisés : le Cabinet. Il forme un comité composé de membres du ministère des finances, de l'agriculture et du ministère de la terre[409] (Carbone G., 2001). Ce nouvel espace politique est précisément ce

---

[407]Article 111 de la Constitution ougandaise de 1995.

[408] Entretien avec Okello Okello J. Livingston. Il est un ancien fonctionnaire pour le ministère des terres dans les années 1980. Il a été président du comité technique foncier en 1995 et président de *l'Acholi Parliamentary Group* (APG) pendant le 8ème parlement (2006-2011). Le 11 novembre 2013 à Kampala.

[409] Le passage de la mouture de loi du comité technique foncier au Cabinet est une information confirmée grâce à une triangulation des informations. Cependant, il nous a été impossible de déterminer précisément les membres clefs ayant joué un rôle dans cette nouvelle étape. Le ministre de la terre, Ayume Francis, semble jouer un rôle clef même si la presse ougandaise ne s'attarde pas sur ses actions, et son décès à la fin des années 2000 nous a empêchés de mener notre enquête. Nous ne sommes pas

que la formation du comité technique devait empêcher. Malgré l'échec de ce rôle attribué au comité[410], son éloignement des organes exécutif freinait une trop forte politisation du processus[411]. Le pouvoir exécutif du Cabinet est encadré par un régime présidentiel. La Constitution de 1995, à l'image des bouleversements constitutionnels marquant le continent africain depuis le début des années 1990, diminue et encadre davantage les pouvoirs de l'exécutif. Cette remise en cause de l'ordre juridico-politique se matérialise par l'existence d'un Premier ministre secondant le Président dans ses fonctions et d'un Cabinet dont les membres doivent être approuvés par le Parlement. En Ouganda, ce bicéphalisme de l'exécutif est davantage théorique qu'empirique et le Premier ministre n'est pas responsable devant le Parlement.

En 1997, le Cabinet rassemble le Président, le Vice-président et les ministres composant le gouvernement. La Constitution limite à 42 membres la composition du cabinet mais une loi soumise au parlement en 1996 permet d'augmenter son nombre à 61 (Rubongoya, J., 2007 : 134). Cette multiplication des postes au sein du gouvernement et de l'administration s'accélère à partir de 1996 pour nourrir les réseaux de patronage sur lesquels le régime NRM construit une partie de son pouvoir et de sa légitimité politique (Carbone G., 2008 : 66-67).

En 1997, le gouvernement NRM se détache donc progressivement des structures « apolitiques » imposées par les bailleurs et affirme le caractère hybride du « Mouvement » à travers le *Movement Act* voté en 1997. Cette loi controversée est acceptée bien que les deux tiers des votes des parlementaires n'aient pas été obtenus. Cette irrégularité symbolise le pouvoir de l'exécutif et atteste du renforcement des dissensions au sein même du « Mouvement », quand bien même les résultats des élections parlementaires de 1996 donnent

---

parvenus à interroger la ministre de l'agriculture, Specioza Wandira-Kazibwe et notre entretien avec le ministre de l'économie Jehoash Mayanja Nkangi n'a pas été productif. Pourtant, ce personnage cumule des étiquettes intéressantes puisqu'il a été ministre sous Obote 2 et *Katikkiro* lors de la crise constitutionnelle de 1966. Enfin, retrouver plus de 15 ans après les fonctionnaires de ces ministères n'a pas été une piste fructueuse en raison d'un manque d'archives.

[410]Dans la section 2 du chapitre 3 nous avons analysé les liens entre le régime NRM et le comité technique.

[411]Entretien téléphonique avec Mark Marquardt, un ancien membre du *Land Tenure Center* (LTC) et du comité technique en 1996, le 6 décembre 2015.

le NRM gagnant[412] (Rubongoya, J., 2007 : 139).Le *Movement Act* fournit une structure légale au NRM, transforme d'une manière discrétionnaire tous les Ougandais en membres du NRM et établit des règles au sein de nouveaux comités du « Mouvement » (*Movement Committee*) qui s'établissent du village au district[413]. Cette duplication de la structure décentralisée des LCs s'apparente à l'imposition progressive d'un régime unique. Elle poursuit la transformation du NRM en un parti politique dont les organes fusionnent avec ceux de l'État et crée un « state-sponsored political organization disguised as a « political system » (Human Right Watch, 1999 : 59).

En 1997, fort de sa première victoire aux élections présidentielles de 1996, le président Y. K. Museveni souhaite impliquer davantage son mouvement politique à la formulation des politiques publiques en général, et à celle du foncier en particulier. Il donne à l'exécutif un rôle clef dans le processus de fabrication de cette nouvelle politique publique foncière[414]. La réforme du service public lui permet, dans ce cadre, d'imposer puis de consolider son pouvoir en créant l'illusion d'un acteur unitaire représenté par le comité du Cabinet. L'État demeure fragmenté et dépourvu d'une cohérence interne traversant l'ensemble des secteurs de politique publique (Jobert B. et Muller P., 1987). La symbolique d'une autorité affirmée est cependant ici fondamentale. En 1997, l'énoncé de solution foncière est désormais entre les mains d'un comité formé par le Cabinet, un Cabinet contrôlé par un Président, chef du gouvernement et des armées, qui, progressivement, personnifie l'action publique foncière et impose sa domination sur le processus de fabrication.

---

[412]Nous reviendrons dans la section 2 de ce chapitre sur les élections parlementaires et présidentielles de 1996.

[413] Le « Mouvement » possède désormais une Conférence Nationale comme organe suprême. Il regroupe environ 1600 délégués (les parlementaires, tous les élus de l'administration décentralisée, tous les membres des comités exécutifs des districts, etc.) et participe notamment à la formulation et à la mise en œuvre des grandes politiques de l'Etat.

[414] Malgré les lourdes difficultés liées à l'absence d'archive et de mémoire des décisions, il serait pertinent d'évaluer les différents impacts de la restructuration du MLWE sur le processus de fabrication des politiques publiques foncières sous l'angle de l'appropriation des transferts, un sujet à part entière que nous avons choisi de ne pas traiter dans cette thèse de doctorat.

1.2.2 Une nouvelle mouture de loi connectée à la sphère publique

En juin 1997, le comité mis en place par le Cabinet produit une nouvelle mouture de la loi traduisant la présence de nouveaux acteurs, de nouveaux schèmes interprétatifs et de nouvelles dynamiques de pouvoir. Sa formulation est inévitablement le produit d'un espace aux intérêts et idées hétérogènes[415]. Cependant, nous ne disposons principalement que de cette mouture pour analyser les relations de pouvoir qui se jouent pendant sa formulation.

La section 1.2.2.1 analyse l'entrée en jeu de l'Alliance en tant que nouvel espace de construction intellectuelle participant à la fabrication des énoncés. Il s'agit d'appréhender sa venue en lien avec l'influence des IFIs, mais également de considérer l'influence qu'elle peut avoir sur la nouvelle mouture de loi. La section 1.2.2.2 s'intéresse à la création d'une nouvelle catégorie juridique d'ayants-droit, les *bona fides*. Sa création est à mettre en lien avec la politique foncière du gouvernement NRM à la sortie de la guerre du « bush », une politique de distribution de terres arables pour légitimer le pouvoir NRM et poursuivre une politique de réorganisation des réseaux socio-politiques d'accès à la terre autour de l'appareil d'État. Enfin, la section 1.2.2.3 explore la manière dont Mengo devient un acteur participant à la fabrication du nouvel énoncé, un retour qui traduit définitivement la fin de la vision « apolitique » du comité technique foncier.

1.2.2.1 Un certificat pour les communs fonciers : l'influence de l'Alliance

Une des différences notables avec la mouture de 1996 tient à la possibilité d'allouer un certificat à une communauté. Les actions de lobbying d'une ONG, l'Alliance foncière ougandaise (ULA)[416], provoque ce changement. Depuis 1986, l'effacement progressif d'une politique basée sur l'omniprésence de l'État libère des espaces à des acteurs non étatiques (Dicklich S., 1998 : 145). L'apparition de mouvements sociaux et la création d'ONG, dans le

[415]Le Cabinet n'est pas en mesure de rédiger la mouture de loi. Ce travail est effectué par le premier conseil du parlement (*First Parliamentary Counsel*) en suivant les instructions fournies par le Cabinet (Aceng F., 2012).

[416]Entretien avec Robin Palmer, un ancien conseillé spécialisé sur les questions foncières pour l'ONG Oxfam/UK, le 14 mai 2015 à Oxford, Angleterre.

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 structures « coutumières » dans les espaces ruraux ne sont pas dépourvues d'organisations propres malgré l'obstination européenne de se cantonner aux définitions occidentales de la « société civile » (Mamdani M., 1991). Elles sont cependant dans l'incapacité d'atteindre les sommets de la pyramide gouvernementale pour influencer les décisions. Elles ne possèdent pas encore de relais suffisamment puissants, de mécanismes et d'instances institutionnalisées de médiation permettant de véhiculer efficacement des messages.

Nous reprenons la définition gramscienne de « société civile ». Selon Gramsci elle correspond aux institutions qui n'appartiennent ni à l'État ni au domaine de la production économique (Tosel A., 2005 : 61). La « société civile » comprend donc les médias, les églises ou encore les syndicats, cependant elle ne se développe pas en dehors de l'État, mais se mêle à la sphère plus large du politique puisque le pouvoir est immanent et traverse l'ensemble du tissu social (Foucault M., 1989 : 86). Nous la considérons à cette période comme une nouvelle force capable de limiter le pouvoir des acteurs étatiques pour formuler des politiques alternatives (Bratton M., 1994).

Ce développement de la « société civile » doit être appréhendé en association avec la notion de gouvernance, c'est-à-dire un ajustement politique à l'ajustement économique. En effet, la libéralisation de l'économie s'accompagne de nouvelles conditionnalités politiques encadrées par la notion de « bonne gouvernance » (World Bank, 1989). Elle légitime « un régime politique qui respecte les droits civiques et les droits de l'Homme, et qui peut compter sur une administration efficace, compétente, responsable et non corrompue » (Castel O., 2005 : 2) permettant d'aider à la réalisation de la libéralisation économique. Dans ce cadre, le développement du marché et de la « société civile » forme le duo préconisé par les IFIs (Diamond L. J., 1994). L'une des composantes clefs de la « bonne gouvernance » réside dans la création d'une « société civile » perçue davantage comme une gardienne des valeurs démocratiques face à un État dont on cherche à diminuer le rôle pour contourner la lourde bureaucratie corrompue réceptrice des fonds alloués (Dicklitch S., 1998 : 3).

Plus largement, cette période témoigne d'un changement dans la manière de concevoir le développement. L'État n'a plus le monopole de la modernisation et se doit de « légitimer l'intervention de nouveaux acteurs sociaux issus de la sphère privée, non gouvernementale,

dans la gestion économique et sociale du développement » (Pirotte G., 2007 : 70). Ce développement de la « société civile » passe par le travail d'ONGs locales dont la vocation à promouvoir la participation permettrait une meilleure élaboration et mise en œuvre des programmes publics (Dicklitch S., 1998 : 3).

En janvier 1995, l'Alliance foncière ougandaise (ULA) est le premier groupe de pression sur les questions foncières[417], financé par des bailleurs de fonds étrangers tels que SNV, l'organisation de développement néerlandaise, *World Vision* ou encore Oxfam/UK. L'Alliance est un consortium d'ONGs locales et internationales. En 1995, elle regroupe des individus engagés dans une réflexion commune concernant des enjeux fonciers multiples tels que les expulsions des exploitants sans titre, les acquisitions de terre sans dédommagement ou encore la protection des droits fonciers des plus vulnérables. En ce sens, elle constitue au sein de la « société civile » l'un des premiers lieux de construction intellectuelle des politiques publiques foncières. Bien que ses objectifs ne soient pas encore définis, elle débute son activité de lobbying auprès du gouvernement, des médias, des ministres et des propriétaires terriens ougandais et étrangers (Minutes of the Advocay Alliance for land issues, 26 mai 1995).

À partir d'octobre 1996, l'ULA critique la nouvelle mouture à travers une série de documents et choisit trois angles d'attaque. Le premier remet en question le paradigme orthodoxe sur lequel repose l'énoncé de solution foncière. Depuis 1987, les postulats associant la propriété privée à la sécurité foncière puis au développement ne sont pas remis en question. L'ULA demande des preuves quant à l'équation titre=développement proposée par l'énoncé de solution (Uganda Land Alliance, Octobre 1996), et blâme directement la Banque mondiale et USAID d'influencer la réforme foncière dans une optique libérale favorable à la privatisation (Uganda Land Alliance, 1997a). L'Alliance soulève aussi la question de l'absence des autorités « coutumières » au sein de l'administration foncière décentralisée, malgré leur rôle central dans la gestion des ressources foncières (Adoko J., 1996). Elle soulève enfin la question de l'ouverture du débat foncier à des acteurs non étatiques et aux parlementaires dont la tâche est de débattre cette loi au Parlement avant le 2 juillet 1998.

L'un des commentaire clef de l'Alliance critique l'extraction des droits fonciers « coutumiers » de leur champ social et politique qu'induit la mouture de 1996. L'ULA

[417]Jusqu'en 1997, l'Alliance est hébergée dans les locaux d'Oxfam/UK.

réintroduit le langage utilisé pendant les discussions à l'Assemblée constituante (CA) et recommande au comité technique d'étudier les éléments socioculturels des régimes fonciers « coutumiers » en lien avec le « bricolage cognitif » de la Banque mondiale. Elle met en exergue l'impossibilité de considérer uniquement les droits fonciers « coutumiers » comme des droits individuels puisqu'ils sont inscrits dans des réseaux sociaux pluriels (des familles étendues, des sous-clans et des clans, par exemple), et appelle le comité à considérer ces gestions multiples. En critiquant le schème interprétatif associant les régimes fonciers « coutumiers » au *freehold*, elle en véhicule un nouveau : l'existence des communs fonciers.

Un commun, qui est une ressource utilisée par une communauté, est régi par un système de gouvernance traduisant les droits et obligations (Coriat B., 2015 : 24). Les régimes fonciers « coutumiers » se caractérisent par cette multitude de gestions en commun permettant une superposition de différents droits sur une même parcelle. En introduisant ce schème, l'ULA opère un virage significatif dans la manière d'appréhender concrètement la question foncière en dehors des terres cadastrées.

Selon Robien Palmer, un ancien membre de l'ONG Oxfam, le lobbying de l'Alliance permet la circulation de nouvelles idées au sein du cabinet, dont celle de délivrer un certificat à des communautés[418]. Cependant, ce changement reste incomplet et fragile car il n'amène pas le Cabinet à reconsidérer la définition du terme « communauté » ni à définir les modalités d'allocation de ce certificat. La question de la réalité concrète de la gestion des terres non cadastrées reste donc entière.

[418]Entretien avec Robin Palmer, un ancien conseillé spécialisé sur les questions foncières pour l'ONG Oxfam/UK, le 14 mai 2015 à Oxford en Angleterre.

1.2.2.2 La création d'une nouvelle catégorie juridique d'ayants-droit : les bona fides

La nouvelle mouture de 1997 qualifie désormais de *bona fide* toute personne occupant de bonne foi une terre cadastrée avant la promulgation de la Constitution, c'est-à-dire avant 1995. Contrairement à la mouture de 1996, cette définition distingue les *bona fides* des détenteurs-occupants possédant des droits fonciers en vertu des lois révoquées de 1928 et 1937, des personnes désormais qualifiées de détenteurs légaux[419] (*lawful occupants*). Cependant, dans les deux cas, les droits fonciers des *bona fides* et des détenteurs légaux sont héréditaires. En séparant les deux, la mouture de 1997 créée une nouvelle catégorie juridique d'ayants-droit. La suppression de la seule condition nécessaire pour être considéré comme un *bona fide*, à savoir l'occupation d'une terre pendant un minimum de cinq ans, élargit la définition de cette notion et, a fortiori, permet à un plus grand nombre d'individus de bénéficier du statut de *bona fide*.

La suppression des cinq ans est à mettre en lien avec la politique adoptée dès 1987 par le gouvernement : le renforcement des droits fonciers des détenteurs-occupants au détriment de ceux des propriétaires mailo. Cette suppression fournit une protection à toutes les personnes déplacées lors des années de dictature ou de guerres civiles. En effet, nous devons garder à l'esprit les bouleversements engendrés par la guerre du « bush ». Des terres ont été mobilisées à des fins diverses, et des combattants engagés dans la guérilla de Y. K. Museveni, qu'ils soient ougandais ou étrangers, attendent du gouvernement NRM la protection de leur droits précaires en contrepartie de leur engagement dans cette guerre[420]. Les premières années du régime NRM se sont caractérisées par une politique de redistribution des terres arables. Nous pensons notamment aux terres situées au cœur du royaume distribuées par le Président à la fin de la guerre du « bush » à des Banyarwanda en récompense de leurs loyaux services (Ocitti J., 2000 : 373). L'élargissement de la notion de *bona fide* permet à ses individus occupants une terre cadastrée de sécuriser leur droit. Ce changement intervient lorsque l'énoncé de solution foncière est retiré au comité technique. En gardant à l'esprit que les membres du comité du Cabinet ne peuvent pas représenter un gouvernement en tant qu'acteur du processus, nous ne pouvons pas négliger l'importance de cette décision prise par le comité du Cabinet.

---

[419] Dans le cadre de cette recherche, nous continuons à les appeler des détenteurs-occupants.

[420] Se reporter à la section 1 du chapitre 4.

1.2.2.3 Mengo s'impose dans les négociations

Un troisième changement significatif concerne la gestion des relations entre propriétaires mailo et détenteurs-occupants. Si la mouture de 1996 s'est donnée comme objectif de supprimer la dissociation des droits fonciers sur la terre mailo, la mouture de 1997 s'inspire au contraire de la loi *Busuulu and Envujjo*. En 1928, cette loi permettait aux propriétaires mailo de récolter des loyers de nature commerciale mais fixait les prix afin de prévenir les abus. Le paiement de ces taxes protégeait les détenteurs-occupants des expulsions arbitraires[421]. Les propos retranscrits dans le journal ougandais *New Vision* de l'ancien procureur général pour le royaume du Buganda, John W. Katende, évoquent l'importance de la restauration des taxes pour Mengo : « Upon payement of « Busuulu » they were given receipt which were tantamount to proving ownership (…) The Buganda governement and the Baganda are very interested in seeing that these rights are restored, that the rights of bibanja holders be restored » (Sunday Vision, 10 mai 1998).

L'énoncé de solution foncière retravaillé par le comité du Cabinet réintègre un *freehold* se rapprochant davantage de la *common law*. En effet, la mouture de 1997 permet, dans le cadre du système mailo-bibanja, une détention du sol où il existe à nouveau un agencement de droits concurrents, simultanés et hiérarchisés. La rencontre de ces droits se matérialise par le retour du loyer annuel payé par un détenteur-occupant à son propriétaire. Désormais, il ne doit pas excéder 2% de la valeur nue de la terre. Le loyer sécurise les droits fonciers des détenteurs-occupants et des *bona fide* sur les terres cadastrées. Il doit être réévalué tous les 10 ans, et seul un défaut de paiement peut amener le propriétaire à réclamer une mesure d'expulsion. Si le paiement du loyer n'est pas réalisé pendant trois ans, le propriétaire a la possibilité de déposer une plainte auprès de l'administration foncière décentralisée afin d'annuler les droits fonciers du détenteur-occupant et du *bona fide*. Désormais, la demande d'un certificat d'occupation peut être rejetée par le propriétaire mailo mais ce refus doit être justifié devant une cour de justice. L'accord du propriétaire est également obligatoire si le détenteur-occupant et le *bona fide* souhaitent transférer ces droits fonciers à une tierce personne.

[421] Se reporter au chapitre liminaire.

Ces modifications sont les signes incontestables d'une négociation entre Mengo et le gouvernement NRM. Pourtant, Mengo est resté à l'écart de la fabrication des énoncés depuis 1987. Ce sont les actions de l'Alliance qui permettent au royaume de s'informer des avancées du travail du Cabinet et, *a fortiori*, d'imposer sa présence dans le processus de fabrication. Suite au séminaire de 1996, l'ULA sensibilise progressivement de nouveaux acteurs exclus des discussions. Un acteur central oublié est le royaume du Buganda. Le 16 mai 1997, l'ULA décide d'interroger le *Buganda Land Board* (BLB), l'organe en charge des terres restituées au royaume par le gouvernement NRM lors des négociations de 1992. Cette visite est l'occasion pour l'ULA de faire connaître sa position sur la mouture de loi de 1996 à Mengo. Elle permet également de sensibiliser le BLB sur les conséquences d'une loi pro-privatisation pour les terres du royaume du Buganda.

En 1993, les terres restituées sont, aux yeux du gouvernement NRM, détenues par le *Kabaka* en tant que propriété privée, puisqu'elles lui avaient été allouées en son nom lors de l'accord de 1900. Or, Mengo considère ces terres comme appartenant au royaume en tant qu'institution culturelle et non comme des terres détenues par un propriétaire exclusif[422]. Le roi ne souhaite pas être perçu comme un souverain taxant lourdement ses sujets. Toutefois, il espère capitaliser sur les loyers récoltés grâce à la gestion de ce que Mengo considère désormais comme un « patrimoine foncier ». Or, la transformation des *leasehold* en *freehold* laisse craindre au BLB une vente possible des terres restituées, des terres formant ce patrimoine dont le *Kabaka* est à la tête (Uganda Land Alliance, 1997b).

Les notes de l'Alliance rapportent les critiques formulées par le BLB concernant la procédure de délivrance du certificat. Elle ne laisserait aucune marge de manœuvre aux propriétaires mailo, contraints d'accepter toute demande émanant d'un détenteur-occupant. Le BLB rejette également les propositions de la mouture de 1996 cherchant à réunir l'abusus et l'usufruit et au profit des détenteurs-occupants. La distinction de ces droits fournit au nouvel empire foncier du *Kabaka* son caractère lucratif. Depuis sa restauration, les revenus fonciers permettent au royaume d'assurer sa survie financière (Englebert P., 2001 : 168). Si les détenteurs-occupants des terres restituées au *Kabaka* deviennent de véritables propriétaires mailo, toute l'organisation économique du royaume s'écroulerait, emportant avec elle les

[422] Entretien avec l'ancien ministre des terres du royaume du Buganda, Martin Kasekende, le 20 juin 2013 à Kampala.

réglementations « coutumières » entre propriétaires et détenteurs-occupants. Or, depuis 1993, ces réglementations sont un des rouages du nationalisme culturel ganda. À la suite de la visite du ULA, le BLB manifeste son vif intérêt pour cette réforme et assure l'ONG des futures démarches du royaume, notamment celle de se procurer une copie de la mouture de loi afin d'intégrer les négociations (*Ibid*).

Cet entretien avec l'Alliance permet à Mengo d'obtenir des informations suffisantes pour entamer des discussions avec le Cabinet. Comme l'atteste Apolo Makubuya, l'actuel procureur général du royaume du Buganda (*Attorney General*), la Constitution a restauré le système mailo-bibanja, entériné un retour des propriétaires mailo et, a fortiori, un retour de Mengo dans l'arène politique : « In 1997/1998 the kingdom was back. Even though the Constitution did not give us any political powers, the gouvernement knew that the land reform had to be negotiated with us »[423]. La récupération du processus de fabrication des politiques publiques foncières par le gouvernement va donc de pair avec la prise en considération du royaume comme acteur « politique » du jeu foncier.

Le nouveau positionnement du Cabinet réactive les dimensions politiques de la question foncière. En 1996, le travail produit par le comité technique mettait fin à la dualité des droits et allouait sans condition un certificat d'occupation aux détenteurs de *kibanja*, une décision « libérée » des rapports de pouvoir entre Mengo et le gouvernement. En 1997, la nouvelle mouture en est prisonnière. Le Cabinet, dont Y. K. Museveni est à la tête, ne peut agir à l'image du comité technique et traiter la question du système foncier mailo-bibanja en la déconnectant de sa dimension politique et de son rattachement à l'institution traditionnelle ganda. En restaurant le loyer, la nouvelle mouture est à la fois un compromis envers Mengo et les propriétaires mailo[424]. La distinction des droits fonciers entre un détenteur-occupant et son propriétaire constitue l'essence même du système mailo-bibanja, une tenure foncière lucrative intégrée au nationalisme culturel ganda depuis la restauration du royaume. La mouture de 1996

[423]Entretien avec Apolo Makubuya, le procureur général pour le royaume du Buganda, le 20 mai 2014 à Kampala.

[424] L'hypothèse de dissensions au sein des membres du Cabinet au sujet du système mailo-bibanja et pouvant expliquer ces changements semble peu plausible. Depuis 1987, les ténors du NRM évoquent exclusivement la disparition de la distinction des droits entre un détenteur-occupant et un propriétaire mailo à l'avantage du premier.

avait pour ambition de briser cette distinction, une ambition déconnectée des enjeux politiques que sous-tend ce système foncier.

***

Ainsi, les changements fondamentaux introduits par la nouvelle mouture de loi en 1997 sont à saisir dans l'imbrication de trois évènements. La récupération de la fabrication de l'énoncé de solution foncière par le Cabinet offre la possibilité à Mengo de s'imposer comme un nouvel acteur. La nature profondément politique des relations entre Mengo et le gouvernement central donne une légitimité à ces négociations qui ne peuvent pas exister au sein d'un comité technique foncier se présentant comme « apolitique ». Mengo bénéficie des informations diffusées par l'Alliance, une ONG symbole du développement de la « société civile » ougandaise. L'Alliance représente un nouvel espace de construction intellectuelle des énoncés et véhicule un nouveau discours où les régimes fonciers « coutumiers » ne sont plus appréhendés comme des systèmes régulés par des droits individuels. L'Alliance met en avant les gestions en commun de la ressource foncière. Ce discours traverse le comité du Cabinet, qui accepte la délivrance d'un certificat pour une communauté sans envisager les réalités concrètes des procédures de délivrance. Enfin, la nouvelle définition des *bona fides* comme catégorie juridique à part entière permet au gouvernement NRM de tenir ses promesses, des promesses adressées aux combattants de la guerre du « bush » dont les droits fonciers ne sont pas protégés par la loi.

Le tableau n°11 compare la mouture de loi de 1996 avec celle 1997 afin de mettre en exergue les principaux changements.

Tableau 11: Comparaison entre la mouture de 1996 et celle de 1997

Catégorie	Sous-catégorie	Mouture de 1996 (Comité Technique)	Mouture de 1997 (Cabinet)
Transformation des leaseholds en freehold	Transformation des baux locatifs en propriété privée	- À partir de la promulgation de la Constitution, tous les beaux locatifs (*leaseholds*) alloués sur les anciennes terres publiques peuvent être transformés en propriété privée (*freehold*)	- À partir de la promulgation du Land Act, tous les beaux locatifs (*leaseholds*) alloués sur les anciennes terres publiques peuvent être transformés en propriété privée (*freehold*). - Toutes les sous-locations faîtes sur une terre détenue en vertu d'un bail locatif sont transformées en baux locatifs.
Régimes Fonciers « coutumiers »	Définition des régimes fonciers « coutumiers »	- La détention individuelle, ou en communauté, de droits fonciers sur les anciennes terres publiques en conformité avec les traditions et les coutumes d'une communauté donnée.	- La détention individuelle, ou en communauté, de droits fonciers sur les anciennes terres publiques en conformité avec les traditions et les coutumes d'une communauté donnée
	Droits fonciers « coutumiers » des femmes et enfants	- Non existant	- Non existant
	Certificat foncier coutumier (CCO)	- Hybridation du titre de propriété délivré par l'administration foncière décentralisée. - Certificat convertible en propriété privée (*freehold*). - Seul un individu peut obtenir un certificat.	-Hybridation du titre de propriété délivré par l'administration foncière décentralisée. - Certificat convertible en propriété privée (*freehold*). - Un individu peut obtenir un certificat.
	Certificat foncier coutumier pour les communautés ou groupe d'individus	- Non existant	- Une communauté peut obtenir un certificat.
	Rôle des institutions traditionnelles et des autorités « coutumières »	- Les institutions traditionnelles et les autorités « coutumières » n'ont aucun rôle.	- Les institutions traditionnelles et les autorités « coutumières » n'ont aucun rôle.

Tenure mailo-bibanja	Définition du terme bona fide	- Les détenteurs-occupants encadrés par les lois révoquées Busuulu & Envujjo de 1928 et de Toro de d'Ankole de 1937. - Les individus dont les droits fonciers ont été directement négociés avec un propriétaire mailo. - Les personnes installées sans le consentement du propriétaire mais en toute bonne foi depuis au minimum 5 ans sur une terre enregistrée. Ces personnes doivent être reconnues par la communauté en tant qu'utilisateur.	- Les personnes de bonne foi installées sans le consentement du propriétaire.
	Définition du terme détenteur-occupant légal (lawful occupant)	- Il n'existe pas de définition séparée. Cette notion est incorporée dans la définition du bona fide.	- Les détenteurs-occupants encadrés par les lois révoquées Busuulu & Envujjo de 1928 et de Toro de d'Ankole de 1937. - Une personne qui est entrée sur la terre d'un propriétaire avec son consentement.
	Loyer annuel payé par les bona fide et les détenteurs-occupants légaux	- Non existant	- Le loyer ne doit pas excéder 2% de la valeur nue du *kibanja*. - Le loyer est réévalué tout les dix ans. - Il sécurise les droits fonciers des détenteurs-occupants / *bona fide* sur les terres enregistrées. - Si le paiement du loyer n'est pas réalisé pendant trois ans, le propriétaire peut déposer une plainte afin de mettre un terme au droit d'occupation du détenteur-occupant / bona fide.
	Certificat d'occupation pour les bona fide et les détenteurs-occupants légaux	- Titre hybride alloué par l'administration foncière décentralisée. - Obtention du certificat sans l'accord du propriétaire mailo.	- Titre hybride alloué par l'administration foncière décentralisée. - La demande d'un certificat d'occupation peut être rejetée par le propriétaire mailo. Ce refus doit être justifié devant une cour de justice.
	Gestion du Kibanja pour les bona fide et les détenteurs-occupants légaux	- Non existant	- Un détenteur-occupant/bona fide peut transférer ses droits fonciers à une personne tierce avec le consentement du propriétaire.
	Fonds (land funds) pour les bona fide et les détenteurs-occupants légaux	- Non existant	- Non existant

1.2.2 Ouvrir les débats sur la réforme des politiques publiques foncières

Le transfert de compétence du comité technique au Cabinet ne s'accompagne pas d'une véritable ouverture de l'action publique foncière. De nouveaux acteurs à l'image de l'Alliance et de Mengo se font une place au cœur du processus de fabrication mais le gouvernement NRM ne souhaite toujours pas mettre en place un débat public autour de l'enjeu foncier. Au cœur de la « société civile », ce refus du NRM d'instaurer un dialogue ne paralyse pas la multiplication des actions publiques foncières. La section 1.2.2.1 analyse conjointement les fortes critiques exprimées à l'encontre de la mouture de 1997 par plusieurs acteurs de la « société civile » et la décision prise par le gouvernement NRM de publiciser les débats sur la réforme des politiques publiques foncières. En 1997, l'ouverture des débats est une décision qui s'apparente davantage à un calcul politique stratégique du régime NRM afin de s'imposer comme acteur central de la fabrication qu'à une volonté de démocratiser le processus. La section 1.2.2.2 s'attache à expliquer cette « publicisation » en l'étudiant dans son contexte d'énonciation.

1.2.2.1 L'énoncé de solution foncière critiqué

L'énoncé de solution foncière retravaillé par le Cabinet en 1997 entraîne une vague de critiques qui participe à la décision prise par le gouvernement NRM de publiciser les débats sur la réforme des politiques publiques foncières. Malgré le caractère « privé » de la mouture de 1997, l'ULA continue son travail de lobbying auprès des membres du gouvernement et d'acteurs non-étatiques. Progressivement, l'Alliance cible des thématiques clefs sur lesquelles portent ses critiques et ses actions. Ses critiques de la mouture de 1997 envoyées directement au *Ministry of Land, Water and Environment* (MLWE) sont révélateurs des choix effectués par l'ULA.

L'ULA considère le projet de loi comme un combat entre des riches et des personnes vulnérables: « Land Alliance feels that the proposed Bill is strongly pro rich and pro-elite, and in that sense is anti-poor » (Uganda Land Alliance, 1997a: 5p.). L'Alliance oriente son combat en faveur des régimes fonciers « coutumiers » et plus précisément vers la protection des plus vulnérables, à savoir les démunis, les femmes et les orphelins, des catégories d'acteurs dont les droits fonciers ne sont pas protégés.

La problématique mailo est désormais ignorée par l'ULA, un choix orienté par deux évènements. Premièrement, malgré le rôle incontestable de l'Alliance en tant que moteur d'un pluralisme de l'environnement institutionnel, cette ONG est également contrainte par le régime NRM qui, depuis 1986, participe à modeler les contours de la « société civile ». Au sein du « Mouvement », les ONGs sont acceptées en tant qu'organisation apolitique. Elles ne doivent pas se confronter aux politiques du régime mais seulement compléter les propositions émanant de l'exécutif[425] (Dicklitch S., 1998 : 120). La problématique mailo est un sujet politique explosif que l'ULA préfère ignorer afin d'éviter de possibles confrontations avec le pouvoir en place (Bazaara N., 1999). Prendre partie pour l'un des protagonistes signifierait s'opposer à la politique du Président ou se ranger timidement du côté de l'exécutif sans prendre le risque d'émettre des réserves. Ce poids de la sphère politique sur les activités de la « société civile » alimente l'idée qu'il est réducteur de vouloir la penser complètement autonome et détachée de la sphère politique.

Cet éloignement des enjeux associés au système mailo-bibanja est également lié à l'agenda d'Oxfam/UK, le principal bailleur de fonds de l'Alliance. Depuis le début 1997, Robin Palmer, en tant que conseiller spécialisé sur les questions foncières, est le principal correspondant entre Oxfam/UK et l'Alliance. Il entretient simultanément des correspondances avec toutes les Alliances des pays d'Afrique de l'Est dont les réformes des politiques publiques sont en cours. Dans les années 1990, l'agenda d'Oxfam/UK est en formulation et seul un plan stratégique couvrant une période de trois ans (1997-2000) donne les axes forts de l'ONG : l'accès à l'information et à la participation, la protection des plus vulnérables (en particulier les femmes) et l'éradication de la pauvreté grâce à un accès équitable et sûr à la terre (Oxfam UK/I, 1997). Oxfam/UK n'est pas défavorable à une individualisation des droits fonciers, mais elle combat l'ouverture sans restriction du marché foncier, associée à une forte privatisation déconnectée des réalités locales[426]. Cet agenda influence celui de l'Alliance, une réalité commune aux différentes ONGs dépendantes financièrement des bailleurs de fonds (Dicklitch S., 1998). Cet agenda, tout comme le comité technique, est fondé sur le mythe du

[425]Cette règle est connue des ONGs depuis l'emprisonnement du directeur du *Uganda Human Rights Activists* (UHRA) en 1987. Suite à une critique sur les agissements du NRM dans le Nord du pays, il est emprisonné sans jugement pendant treize mois.

[426]Entretien avec Robin Palmer, l'ancien conseillé spécialisé sur les questions foncières pour l'ONG Oxfam/UK, le 14 mai 2015 à Oxford en Angleterre.

développement apolitique. Or, la problématique mailo est profondément liée au pouvoir du Buganda et à la manière dont l'ancienne élite ganda envisage son rôle dans la société ougandaise.

L'accès difficile aux différentes moutures et le cloisonnement des débats sur la réforme poussent l'ULA à solliciter une consultance sur la réforme du foncier (Palmer R., 1998). Sans en informer le gouvernement ougandais[427], Liz Wily, une consultante indépendante, experte sur les réformes foncières en Afrique de l'Est et du Sud, est mandatée par le *British East Africa Development Division* (BDDEA), un département de l'agence de développement britannique (*Department for International Development, DFID*). En juin 1997, Liz Wily termine son rapport d'expertise intitulé *The Tenure and Control of Land Bill. Uganda : An appraisal of implications*, un document extrêmement critique vis-à-vis des deux dernières moutures de loi. La véracité de ces critiques entraîne, dans les premiers temps, le refus catégorique du *British East Africa Development Division* de transmettre le document aux autorités ougandaises afin d'éviter un incident diplomatique[428].

Liz Wily souligne que toute loi est l'expression d'un programme socio-économique porté par une société. En Ouganda, ce programme s'enracine dans le paradigme orthodoxe porté par la Banque mondiale à la fin des années 1980[429]. Celui-ci se focalise sur la privatisation des droits d'accès à la terre à travers la délivrance de titres de propriété et sur l'accélération de leur marchandisation. Or, Liz Wily rappelle qu'un nombre important d'études démontrent l'inefficacité de ce paradigme dans les pays d'Afrique Subsaharienne. La nouvelle politique publique foncière serait moins tournée vers les ayants-droits ordinaires que vers les investisseurs locaux et étrangers afin de faciliter une accumulation de terres vers le « haut » et non vers le « bas » (Wily L., 1997 : 6).

Sa plus vive critique porte sur l'insécurité des régimes fonciers « coutumiers ». Elle perçoit la reconnaissance des régimes fonciers « coutumiers » comme une volonté de supprimer définitivement toutes les tenures qui ne relèvent pas des régimes privés (*Ibid* : 12), une opération favorisant les investisseurs au détriment des paysans. Enfin, Liz Wily critique la

---

[427](*Ibid*)

[428](*Ibid*)

[429] Ce paradigme est en pleine mutation, nous y reviendrons dans la section 2.

faiblesse des débats publics autour de la réforme, le manque crucial de consultations populaires et l'absence d'un livre blanc clarifiant les grandes orientations politiques en matière d'enjeux fonciers[430]. En 1997, les correspondances de Robin Palmer avec l'ULA tout comme le rapport d'expertise de Liz Wily dénoncent l'obstination du gouvernement NRM à retenir la réforme des politiques publiques foncières au sein du gouvernement : « The need for proper public debate is clearly one of the key themes running through all these stories, plus the need for freedom of information »[431].

Cette lutte pour une ouverture des débats est la traduction ougandaise de la promotion d'un *Développement Participatif*. Elle se définit comme un « ensemble d'approches et de techniques qui ont en commun de valoriser l'implication des populations et partenaires aidés dans la définition et/ou la mise en œuvre des interventions » (Chauveau J.-P. et Lavigne Delville P., 2013 :1), le *Développement Participatif* connait son heure de gloire dans les années 1990 en étant revendiqué par divers acteurs tels que les ONGs, les États ou encore les institutions internationales. Il porte l'idée d'une nécessaire participation élargie à une pluralité d'acteurs dans le but d'améliorer notamment la formulation des politiques.

1.2.2.2 Publiciser les débats sur la réforme des politiques publiques foncières : choisir son moment

Le 2 septembre 1997 à Kampala, un troisième séminaire sur la nouvelle législation foncière rassemble plus de 300 personnes. Cet évènement ne se déroule plus à huis-clos en la seule présence des autorités gouvernementales et des bailleurs de fonds, mais regroupe des acteurs issus de la « société civile ». Désormais, plusieurs ONGs, dont la plus engagée est l'ULA, participent à ce séminaire financé par DFID. Encouragés par le Président, plus d'une cinquantaine de parlementaires y assistent aux côtés du Premier ministre ganda Kintu Musoke[432]. Enfin, la consultante Liz Wily, des représentants de la Banque mondiale tels que

---

[430]Les points soulevés dans ce paragraphe résument les nombreuses critiques apportées par Liz Wily aux moutures de 1996 et 1997.

[431] Discussion électronique entre Robin Palmer et un membre de DFID, le 18 juillet 1997.

[432]Entretien téléphonique avec Liz Alden Wily, une consultante engagée par DFID en avril 1998, le 18 décembre 2015.

Klaus Deininger et Shem Migot-Adholla[433], ainsi que le Haut-commissaire britannique, sont quelques unes des personnes extérieures aux acteurs nationaux présents pendant le séminaire[434].

À l'issue de cet évènement, le gouvernement NRM opère un virage important dans le processus de fabrication des politiques publiques foncières : la « publicisation » des débats sur la réforme foncière. Cette action de publicité est entendue dans son sens théorique comme la possibilité de participer à l'élaboration de la solution foncière. Il s'agit, dans son sens large, du passage de la sphère privée à la sphère publique (Sheppard E., 2010 : 535). Cette ouverture des débats, annoncée à la fin du séminaire par le Premier ministre, est présentée par le gouvernement comme une exception dans le processus de fabrication des politiques publiques en Ouganda[435]. L'utilisation du terme « exceptionnel » marque la nature centralisatrice habituelle de la fabrique ougandaise des politiques publiques qui, depuis la prise de pouvoir de Y. K. Museveni, fonctionne à huis-clos.

Cette communication officielle du pouvoir n'est pas anodine et doit être analysée dans son contexte d'énonciation afin d'en saisir la portée. Tout comme la mise sur agenda d'un problème public peut dépendre du contexte et de la conjoncture politique, la publicisation du débat dépend également d'une « fenêtre d'opportunité politique »[436] (Kingdon J., 1995) alliant conjoncture intérieure et extérieure. Depuis le vote de la Constitution en octobre 1995, le régime NRM opère un certain nombre de réformes dont les implications ne plaisent pas toutes aux bailleurs de fonds. Les critiques s'intensifient face au refus d'ouvrir la compétition politique aux partis de l'opposition et aux limitations des activités des partis politiques désormais entérinées dans la Constitution.

---

[433] Klaus Deininger est l'économiste en chef de l'unité de recherche sur l'agriculture au sein du groupe de recherche sur le développement de la Banque mondiale. Shem Migot-Adholla est, quant à lui, spécialiste en chef des politiques foncières pour l'Afrique au siège de la Banque mondiale.

[434] Ces séminaires aux acteurs pluriels ne sont pas singuliers à l'Ouganda. Sous l'impulsion des bailleurs de fonds, ils se multiplient dans les années 1990 en Afrique subsaharienne pour être intégrés aux stratégies d'instrumentalisation de l'aide internationale (Lavigne-Delville Ph. et Abdelkader A., 2010).

[435] Discussion électronique entre Robin Palmer et un membre de DFID, le 11 septembre 1997.

[436]John Kingdon (1995) utilise cette expression pour désigner le moment où trois flux indépendants se coordonnent, la sphère des problèmes, des solutions et du politique, pour ouvrir une fenêtre d'opportunité permettant à la réforme d'être placée à l'agenda.

Or, le pluralisme politique est au cœur des politiques d'ajustement des bailleurs. Face aux échecs des régimes autoritaires à parti unique, le multipartisme doit « créer de la transparence, réduire l'effet corrosif de la corruption et le gaspillage des ressources rares » (Hugon P., 1990 :104). L'indifférence du régime NRM face aux demandes d'ouverture se matérialise dans la loi controversée sur le « Mouvement » (Movement Act, 1997), un acte législatif qui confirme l'étroitesse des relations entre l'État et le NRM en créant « a state within a state, precisely the objective of the single-party state of old » (Oloka-Onyango J., 2000 : 57). Au-delà de son obstination à limiter le développement du pluralisme, les actes de corruption et de détournement de fonds se multiplient. En début d'année 1997, ce sont les fonds alloués à la reconstruction du Nord et l'augmentation constante des dépenses militaires qui sont au cœur des scandales (Perrot S., 1999).

Par ailleurs, la communauté internationale ne soutient pas unanimement le guérillero Y. K. Museveni pour sa vive implication dans les guerres congolaises. Depuis novembre 1996, l'armée ougandaise (*Uganda Peoples Defense Force*, UPDF) s'installe au Kivu. Motivée par une idéologie radicale et un souci sécuritaire (Prunier G., 1999), cette intervention permet également l'exploitation des ressources minières du sous-sol congolais. Face à cette montée du présidentialisme, la publicisation des débats atténue le caractère autoritaire du régime NRM qui, depuis 1986, alterne entre fermeture et ouverture (Tripp A. M., 2010b : 5). Si l'ouverture est une demande provenant explicitement des bailleurs et des acteurs de cette « société civile » balbutiante[437], il n'en reste pas moins que les conditions de son acceptation sont instrumentalisées par le pouvoir en place.

En septembre 1997, le séminaire sur la réforme de la législation foncière rassemble les plus importants bailleurs de fonds. L'annonce d'une exception dans le processus « classique » de fabrication des politiques publiques foncières donne l'occasion au régime NRM de rappeler publiquement sa volonté d'emprunter le chemin de la « bonne gouvernance ». Deuxièmement, en tant que « lieu d'affrontement des discours qui portent sur la politique et dont l'enjeu est la maîtrise de l'interprétation politique de la situation » (Wolton D., 1989 : 30), la communication

[437] Cette « publicisation » des débats peut être le fruit d'une négociation entre les bailleurs de fonds et le gouvernement, une question à laquelle nous ne possédons pas de réponse. Cependant, nous nous intéressons moins aux raisons qui poussent le gouvernement à publiciser les débats, qu'au moment où il agit pour rendre public cette décision.

politique[438] du Premier ministre sur l'exception permet au régime NRM de rappeler aux acteurs présents qu'il se considère comme l'acteur central du processus de fabrication de la nouvelle loi. Lentement, les actions publiques foncières émanant d'un ensemble d'acteurs « publics et privés, situés tant aux niveaux local et supranational qu'au plan national » (Dubois V., 2009 : 1) se multiplient et réduisent le poids des pouvoirs publics. Symboliquement, cette communication légitime politiquement les actions publiques foncières de la « société civile » mais permet au pouvoir NRM de véhiculer l'illusion de son contrôle interne sur l'entièreté du processus de fabrication des politiques publiques foncières[439].

Fort de la « récupération » du processus de fabrication, le NRM accepte stratégiquement une ouverture des débats, dix ans après son commencement et moins de dix mois avant la date butoir imposée par la Constitution, un temps relativement court pour sensibiliser l'ensemble des régions[440]. La maturation du premier document cadre émanant de l'exécutif est également un évènement favorable à l'ouverture des débats. Pendant le séminaire, le gouvernement NRM présente pour la première fois sa position officielle sur la réforme de la législation foncière. Ce papier met en exergue les volontés du régime NRM : sécuriser les droits fonciers des *bona fides* et des occupants légaux (*lawful occupants*) sur les terres enregistrées pour, à terme, encourager la transformation de leur droit foncier en propriété privée. Enfin, l'objectif est toujours de sécuriser les terres « coutumières » à l'aide de certificats délivrés par l'administration foncière décentralisée (Ministry of Land Water and Environnement, 1997).

L'ouverture officielle des débats sur la réforme accélère les démarches consultatives du gouvernement NRM et des différentes ONGs ou groupes de pressions spécialisés sur les questions foncières. L'Alliance utilise les journaux, la radio, organise des séminaires et des conférences de presse afin de sensibiliser la population (Bazaara N., 1999). Elle s'investit

---

[438] La notion de communication politique développée par Wolton Dominique (1989) s'intéresse davantage aux interactions de discours contradictoires tenus par des acteurs au rôle et à la légitimité différente. Cependant, elle présente ici l'avantage de mettre en exergue l'idée d'un combat pour la maîtrise de l'interprétation politique de la situation. À travers le discours du gouvernement NRM sur l'exception, c'est bien d'une maîtrise du processus de fabrication dont il est question.

[439]Il serait également intéressant d'étudier les actions publiques foncières diverses associées à la communication du Premier ministre sous l'angle de l'ouverture démocratique aux espaces de décisions, du développement de la participation citoyenne et de la transparence.

[440]Bien entendu, les logiques instrumentales qui permettent de maîtriser les risques politiques qu'induit la publicisation se retrouvent dans les régimes démocratiques.

davantage dans la consultation des communautés du Nord de l'Ouganda et engage un dialogue avec les institutions traditionnelles et autorités « coutumières » de Nebbi, Gulu et Lira dont elle défend l'autorité en matière de gestion du foncier.

Le comité du Cabinet en charge de la formulation de la nouvelle loi foncière multiplie également les rencontres avec des acteurs locaux dans les différentes régions du pays. Les chefs de clans et les représentants étatiques des sous-comtés (LC3)[441] sont favorisés, alors qu'ils étaient des acteurs négligés depuis 1987. Financées majoritairement par le *Department for International Development* (DFID), ces consultations restent pourtant cadenassées par le MLWE qui en décide l'organisation et l'agenda (McAuslan P., 2003). Les échanges de courriels électroniques entre Oxfam/UK et l'Alliance au début de l'année 1998 qualifient les consultations du gouvernement de « plaisanterie »[442]. Les autorités ougandaises consulteraient les communautés sans les sensibiliser au préalable sur les thématiques discutées. Elles seraient réticentes à l'idée d'aborder les questions délicates. Enfin, elles ne laisseraient pas aux acteurs qu'elles rencontrent la liberté d'aborder les sujets qui ne figurent pas à l'agenda du Cabinet[443]. À partir de janvier 1998, le gouvernement ougandais annonce l'arrêt des consultations, 4 mois après l'ouverture des débats. Il les considère comme suffisantes[444] pour contribuer à la formulation d'une nouvelle mouture, c'est-à-dire de retravailler l'énoncé de solution foncière. Progressivement, les relations entre l'Alliance et le gouvernement se dégradent et amènent l'ULA à changer d'interlocuteur. À partir de janvier 1998, l'ULA et les différentes ONGs décident de faire pression sur les parlementaires qui, dans quelques mois, seront en charge de débattre de cet énoncé[445].

---

[441] Les comptes rendus des consultations sont restés introuvables.

[442] Discussion électronique entre Robin Palmer d'Oxfam/UK et Rose Mwebaza, la coordinatrice du ULA, le 27 janvier 1998.

[443] Nous touchons ici au gouffre existant entre la notion très théorique de publicisation et les manières dont elle se pratique, c'est-à-dire les conditions même du débat.

[444] Entretien avec Robin Palmer, un ancien conseillé spécialisé sur les questions foncières pour l'ONG Oxfam/UK, le 14 mai 2015 à Oxford en Angleterre.

[445] Nous reviendrons sur ce point dans la section 2.

2.1.2 L'énoncé de solution foncière lu en première lecture au Parlement : la mouture de mars 1998

La nouvelle mouture de loi de mars 1998 est le produit de l'ouverture exceptionnelle des débats à la « société civile ». La série de consultations mise en place par le Cabinet, et financée principalement par DFID[446], a permis de retravailler l'énoncé de solution foncière. La gazette du Parlement en février 1998 publie le texte de loi qui est lu en première lecture en mars de la même année[447]. Le jeu des négociations, amenant à la rédaction de la nouvelle mouture, reste opaque, tout comme en 1997. Seule l'analyse de cette mouture en lien avec les discours des acteurs peut nous éclairer faiblement sur le sens de ces transformations.

Selon la consultante Liz Willy, sa lutte engagée en commun avec l'ULA et Oxfam/UK en faveur d'un assouplissement du paradigme orthodoxe parvient à influencer l'énoncé de solution[448]. L'énoncé de solution foncière de 1998 est toujours orienté par les postulats de la doctrine « propriétariste ». Deux changements sont toutefois à noter. Premièrement, l'insertion d'un paragraphe détaillé sur les modalités d'allocation d'un certificat pour les communautés ou les groupes d'individus confirme la prise en considération d'une conception plus large de ce que sont les régimes fonciers « coutumiers ». Le gouvernement NRM, au début des années 1990, comparait ces derniers au *freehold* (Bakashabarunhanga P., 1991). La nouvelle mouture reconnait la possession en commun et détaille pour la première fois les modalités d'allocation[449].Le groupe partageant la ressource foncière doit élire un ou des représentants légaux (*trustee*) suivant leur usage et coutume. Dès lors, seul le représentant peut demander un certificat au nom du groupe qui partage la terre en commun[450].

---

[446] Les rapports de ces consultations sont restés introuvables.

[447] Au sein du Parlement, la première lecture est une introduction de la législation et ne suscite aucun débat.

[448]Entretien téléphonique avec Liz Alden Wily, une consultante engagée par DFID en avril 1998, le 18 décembre 2015.

[449]Pour les explications concernant les modalités de gestion se référer à la partie définition de l'objet foncier de la section 1 du chapitre Cadre Théorique.

[450] Il est intéressant de constater une obstination à vouloir ne conserver qu'un seul nom sur le certificat et ce même en reconnaissant les modes de gestion en commun.

Deuxièmement, un nouvel article concernant les droits fonciers des femmes et des enfants est introduit. Il entend construire des passerelles juridiques entre des divisions caractéristiques de l'État colonial, à savoir un droit foncier dit formel, issu des institutions étatiques et non discriminatoire, et les pratiques locales. Cette clause reconnaît les « customs, traditions and practices »[451] des régimes fonciers « coutumiers » à partir du moment où ces « coutumes et traditions » ne rentrent pas en confrontation avec les droits fonciers « formels » des femmes et des enfants[452]. Enfin, la transformation des *leasehold* en *freehold* est maintenue. Toutefois, les terres abritant des ayants-droit « coutumiers » doivent faire l'objet d'une enquête par un tribunal foncier.

Le « problème » mailo est également repensé. Depuis la reprise du processus de fabrication de la réforme foncière par le comité du Cabinet, Mengo contribue aux changements apportés à l'énoncé de solution foncière, et ce bien que les échanges entre les représentants du royaume et du Cabinet demeurent privés comme l'atteste le *Katikkiro* de l'époque, Joseph Ssemogerere : « We had things to say about the land law being drafted, but the governement has opened up the debate to the public very late. By the end of 1997, we were in touch with Museveni. Among other things, the meaning of bona fide was unacceptable as the price of the annual ground rent paid by the tenants »[453].

À l'image de la mouture de 1997, celle de 1998 est révélatrice des relations de pouvoir se jouant entre Mengo et le Cabinet. Si le texte maintient la différence entre un *bona fide* et un détenteur légal, il modifie légèrement la définition du terme *bona fide*. Désormais, une limite temporelle légitime la bonne foi des occupants. Ces derniers doivent être demeurés au minimum 12 ans sur une terre enregistrée sans contestation de la part de son propriétaire, un maigre compromis envers Mengo.

La définition du terme *bona fide* est désormais explicitement étendue aux personnes déplacées par le gouvernement ou une autorité locale. Cette mesure favorable au bas peuple permet au gouvernement de renforcer son discours populiste, et de sécuriser ses réseaux

---

[451] Article 7 du *land bill* de 1998.

[452] Mamdani M. (2013 : 7) compare cette mesure avec celles adoptées par les colons britanniques lors de la colonisation afin de séparer les « bonnes » pratiques modernes des « mauvaises » pratiques locales.

[453]Entretien avec Joseph Mulwannyamuli Ssemogerere, un ancien premier ministre (*Katikkiro*) du royaume du Buganda, le 7 août 2013 à Kampala.

clientélistes construits à la fin de la guerre du « bush ». En 1986, de nombreux combattants sont déplacés sur les terres des royaumes du Bunyoro et d'Ankole, dans les anciennes fermes d'élevage construites sous Obote I (Marquardt M., 1994 : 153). L'extension de la définition du terme de *bona fide* permet de sécuriser davantage les droits fonciers des sans-titre sur des terres cadastrées, tout en niant la légalité des intérêts privés, puisqu'aucune compensation n'est prévue pour les propriétaires des espaces dédiés aux plans de déplacement.

Ce relatif assouplissement, au regard des intérêts de Mengo, ne se répercute pas sur les articles concernant les réglementations entre propriétaires mailo et les détenteurs-occupants/*bona fide*[454]. La mouture de 1998 intensifie la lutte contre le système mailo-bibanja. Il ne rend plus négociable le montant du loyer annuel désormais fixé par la loi à 5000 UGX (1,30euros). Par ailleurs, le détenteur-occupant n'est plus dans l'obligation d'obtenir le consentement du propriétaire mailo s'il souhaite obtenir un certificat d'occupation. Ce certificat est désormais explicitement reconnu comme un outil permettant de mettre le *kibanja* en gage afin d'obtenir un crédit bancaire. L'accord du propriétaire mailo n'est pas requis.

L'accord du propriétaire subsiste uniquement lorsqu'un détenteur-occupant souhaite transférer son droit d'occupation à une tierce personne. Cependant, l'annulation des droits attachés au *kibanja* est encadrée juridiquement par un nouvel article et ne laisse plus à la discrétion du propriétaire mailo le pouvoir de négocier ou d'imposer ses règles. La non utilisation d'un *kibanja* sur une période de trois ans est considérée comme un cas d'abandon des droits fonciers du détenteur-occupant. De fait, cette nouvelle mesure donne aux propriétaires mailo une opportunité de récupérer l'entièreté des droits fonciers. Un nouvel article sur les droits de préemption réciproque apparaît également. Dans le cadre de la vente des droits fonciers d'une terre mailo, un droit de préemption existe pour le détenteur-occupant et le propriétaire.

Ces nouveaux articles attestent de la volonté d'encadrer par la loi et les institutions étatiques les relations entre les propriétaires et les détenteurs-occupants, une manière de « maîtriser » le retour du système mailo-bibanja en codifiant ce qui appartient au « coutumier ».

---

[454]Nous incluons les individus *bona fide* dans la définition de détenteur-occupant puisqu'ils jouiront des mêmes droits fonciers. Désormais, afin d'éviter des lourdeurs d'écriture, nous utiliseront seulement le terme de détenteur-occupant tout au long du chapitre.

Une idée évoquée par le Président Y. K. Museveni lors de son discours dans le district de Mpigi avant le vote de la Constitution de 1995, trouve sa place au sein de la nouvelle mouture : un fonds mis à disposition des détenteurs-occupants pour emprunter la somme nécessaire au rachat de l'entièreté des droits fonciers attachés à la terre mailo (Y. K. Museveni, 1995 : 20). Sous forme de subvention et non plus de prêt, ce fonds permettrait également au gouvernement, et non à l'État, de racheter les terres mailo du district de Kibaale afin de les allouer à des détenteurs-occupants, un « problème » qui n'avait plus été évoqué depuis la formulation du chapitre foncier de la Constitution[455].

Les modifications apportées au « problème mailo » sont soumises à deux volontés divergentes concernant le devenir de la tenure mailo-bibanja : celle du gouvernement souhaitant solidifier les droits des détenteurs-occupants, qu'ils soient *bona fide* où reconnus détenteurs légaux, et celle de Mengo qui réclame une régulation du système mailo-bibanja se rapprochant de la loi *Envujjo et Busuulu* de 1928[456]. Ces changements portés par l'ouverture du processus de fabrication des politiques publiques foncières attestent des ponts créés entre les espaces de débats et les arènes décisionnelles. En s'imposant dans les négociations, Mengo engage une négociation de nature politique : celle de sa place au sein de l'État central. Négocier avec le gouvernement NRM les régulations du système mailo-bibanja est une façon de promouvoir ses intérêts, mais également de gagner une place au cœur des arènes du pouvoir. Cette place lui est « juridiquement » interdite puisque la restauration des institutions traditionnelles est conditionnée par leur nature apolitique. Le tableau n°12 illustre les transformations subies par l'énoncé de solution foncière entre 1996 et 1998.

[455]Nous rappelons ce que ces terres sont connues sous l'appellation de « Lost counties ». Ce sont une partie des terres données au royaume du Buganda en 1900 en signe de récompense pour sa collaboration lors de la colonisation. Se référer à la section 1 du chapitre 3.

[456]Entretien avec Joseph Mulwannyamuli Ssemogerere, un ancien premier ministre (*Katikkiro*) du royaume du Buganda, le 7 août 2013 à Kampala.

Tableau 12: Comparaison entre la mouture de 1996, 1997 et celle de 1998

Catégorie	Sous-catégorie	Mouture de 1996 (Comité Technique)	Mouture de 1997 (Cabinet)	Mouture de 1998 (Cabinet)
Transformation des leaseholds en freehold	Transformation des baux locatifs en propriété privée	- À partir de la promulgation de la Constitution, tous les beaux locatifs alloués sur les anciennes terres publiques peuvent être transformés en propriété privée.	- À partir de la promulgation du Land Act, tous les beaux locatifs alloués sur les anciennes terres publiques peuvent être transformés en propriété privée. - Toutes les sous-locations faîtes sur une terre détenue en vertu d'un bail locatif sont transformées en baux locatifs.	- À partir de la promulgation du Land Act, tous les beaux locatifs alloués sur les anciennes terres publiques peuvent être transformés en propriété privée.Si des ayants droits coutumiers demeurent sur cette terre, un tribunal foncier doit au préalable effectuer une enquête afin de vérifier l'authenticité des droits - Toutes les sous-locations faîtes sur une terre détenue en vertu d'un bail locatif sont transformées en baux locatifs.
Régimes Fonciers « coutumiers »	Définition des régimes fonciers « coutumiers »	- La détention individuelle, ou en communauté, de droits fonciers sur les anciennes terres publiques en conformité avec les traditions et les coutumes d'une communauté donnée.	- La détention individuelle, ou en communauté, de droits fonciers sur les anciennes terres publiques en conformité avec les traditions et les coutumes d'une communauté donnée	- Un système de tenure régulé par des règles « coutumières »
	Droits fonciers « coutumiers » des femmes et enfants	- Non existant	- Non existant	- Les décisions prises dans le cadre des régimes fonciers « coutumiers » ne doivent pas nier l'accès à la terre et à sa possession des femmes et des enfants.
	Certificat foncier coutumier (CCO)	- Hybridation du titre de propriété délivré par l'administration foncière décentralisée. - Certificat convertible en propriété privée. - Seul un individu peut obtenir un certificat.	- Hybridation du titre de propriété délivré par l'administration foncière décentralisée. - Certificat convertible en propriété privée. - Un individu peut obtenir un certificat.	- Hybridation du titre de propriété délivré par l'administration foncière décentralisée. - Certificat convertible en propriété privée. - Un individu peut obtenir un certificat.
	Certificat foncier coutumier pour les communautés ou groupe d'individus	- Non existant	- Une communauté peut obtenir un certificat.	- Une communauté ou un groupe d'individus peuvent obtenir un certificat. - La communauté ou le groupe d'individus doivent choisir un ou des trustee(s) selon leur coutume. Le trustee est gestionnaire de cette terre au nom du groupe ou de la communauté.

	Rôle des institutions traditionnelles et des autorités « coutumières »	- Les institutions traditionnelles et les autorités « coutumières » n'ont aucun rôle.	- Les institutions traditionnelles et les autorités « coutumières » n'ont aucun rôle	- Les institutions traditionnelles et les autorités « coutumières » n'ont aucun rôle.
Tenure mailo-bibanja	Définition du terme bona fide	- Les détenteurs-occupants encadrés par les lois révoquées Busuulu & Envujjo de 1928 et de Toro de d'Ankole de 1937. - Les individus dont les droits fonciers ont été directement négociés avec un propriétaire mailo. - Les personnes installées sans le consentement du propriétaire mais en toute bonne foi depuis au minimum 5 ans sur une terre enregistrée. Ces personnes doivent être reconnues par la communauté en tant qu'utilisateur.	- Les personnes de bonne foi installées sans le consentement du propriétaire.	- Les personnes de bonne foi installées sur une terre enregistrée qu'ils pensaient libre de droit. - Les personnes installées sur une terre enregistrée sans que leur droit ait été contesté par le propriétaire pendant une période minimum de 12 ans. - Les personnes installées sur une terre par le gouvernement, un agent du gouvernement, ou une autorité locale.
	Définition du terme détenteur-occupant légal (lawful occupant)	- Il n'existe pas de définition séparée. Cette notion est incorporée dans la définition du bona fide.	- Les détenteurs-occupants encadrés par les lois révoquées Busuulu & Envujjo de 1928 et de Toro de d'Ankole de 1937. - Une personne qui est entrée sur la terre d'un propriétaire avec son consentement.	- Les détenteurs-occupants encadrés par les lois révoquées Busuulu & Envujjo de 1928 et de Toro de d'Ankole de 1937. - Une personne qui est entrée sur la terre d'un propriétaire avec son consentement.
	Loyer annuel payé par les bona fide et les détenteurs-occupants légaux	- Non existant	- Le loyer ne doit pas excéder 2% de la valeur nue du *kibanja*. - Le loyer est réévalué tout les dix ans. - Il sécurise les droits fonciers des détenteurs-occupants / *bona fide* sur les terres enregistrées. - Si le paiement du loyer n'est pas réalisé pendant trois ans, le propriétaire peut déposer une plainte afin de mettre un terme au droit d'occupation du détenteur-occupant / bona fide.	- Le montant du loyer annuel est fixé à 5000 UGX quelque soit la valeur de la terre. - Le loyer est réévalué tout les dix ans. - Il sécurise les droits fonciers des détenteurs-occupants / *bona fide* sur les terres enregistrées. - Si le paiement du loyer n'est pas réalisé pendant trois ans, le propriétaire peut déposer une plainte afin de mettre un terme au droit d'occupation du détenteur-occupant / bona fide

	Certificat d'occupation pour les bona fide et les détenteurs-occupants légaux	- Titre hybride alloué par l'administration foncière décentralisée. - Obtention du certificat sans l'accord du propriétaire mailo.	- Titre hybride alloué par l'administration foncière décentralisée. - La demande d'un certificat d'occupation peut être rejetée par le propriétaire mailo. Ce refus doit être justifié devant une cour de justice.	- Titre hybride alloué par l'administration foncière décentralisée. - Obtention du certificat sans l'accord du propriétaire mailo. Le certificat peut être mis en gage sans l'accord du propriétaire afin d'obtenir un prêt bancaire.
	Gestion du Kibanja pour les bona fide et les détenteurs-occupants légaux	- Non existant	- Un détenteur-occupant/bona fide peut transférer ses droits fonciers à une personne tierce avec le consentement du propriétaire.	- Un détenteur-occupant/bona fide peut transférer ses droits fonciers à une personne tierce avec le consentement du propriétaire - La non utilisation du *kibanja* sur une période de trois ans est considérée comme un acte d'abandon des droits fonciers du détenteur-occupant / bona fide. - En cas de vente des droits fonciers d'un détenteur-occupant/ bona fide, le propriétaire mailo a un droit de préemption, tout comme le détenteur-occupant/bona fide lorsque le propriétaire mailo souhaite vendre la terre.
	Fonds (land funds) pour les bona fide et les détenteurs-occupants légaux	- Non existant	- Non existant	- Fonds mis à disposition des détenteurs-occupants/bona fide sous forme de prêt afin qu'ils puissent racheter l'entièreté des droits rattachés à une terre mailo. - Fonds mis à disposition du gouvernement sous forme de subventions afin qu'il puisse racheter l'entièreté des droits fonciers attachés à une terre mailo situé dans le district de Kibaale.

Conclusion

Depuis la reprise du processus de fabrication des politiques publiques foncières en 1996, l'énoncé de solution foncière reste tourné vers la formalisation des droits fonciers « coutumiers » et la délivrance d'un titre de propriété. Le triomphe du *freehold* se lit notamment au travers de la clause encourageant la conversion des baux locatifs en propriété privée. La structure de signification de type néolibéral se stabilise. L'énoncé confirme également la suprématie des institutions étatiques en évacuant la question de l'intégration des autorités « coutumières » et des institutions traditionnelles à la gestion du foncier.

Le contexte politico-social particulier de cette reprise a des conséquences sur la fabrication de l'énoncé, à savoir une nouvelle ouverture de l'action publique foncière que l'exécutif tente de maîtriser. C'est pourtant un échec puisqu'elle permet l'implication de nouveaux acteurs qui font la promotion de schèmes interprétatifs hétérogènes et dont les interactions affectent le sens de l'énoncé de solution foncière.

Dans un premier temps, le renforcement des structures de l'État suite aux réformes de l'administration permet au gouvernement NRM de récupérer le travail du comité technique foncier. Une nouvelle période de fabrication débute alors. Elle marque les mutations du « Mouvement » NRM qui, suite au vote de la Constitution en 1995, alterne entre durcissement du pouvoir et signes d'ouverture à une démocratisation du régime. Cette reprise en main du processus par le Cabinet engendre à la fois une « publicisation » des débats sur la réforme, c'est-à-dire une ouverture de l'action publique foncière, et un contrôle de cette action publique par le gouvernement NRM. Bien que le Cabinet ne puisse pas être considéré comme un acteur aux idées et intérêts homogènes, il est possible de repérer l'influence de ce dernier à travers les modifications apportées à la définition du terme *bona fide*. Cette nouvelle catégorie juridique renforce et légitimise par le droit formel étatique les réseaux clientélistes fonciers construits aux lendemains de la guerre du « bush ».

L'ouverture des débats permet à de nouveaux acteurs d'une « société civile » balbutiante d'investir l'espace de construction intellectuelle de l'énoncé. Le travail de lobbying de l'Alliance amène le gouvernement à reconsidérer un schème interprétatif présent dès le début du processus de fabrication des énoncés : l'assimilation des régimes fonciers « coutumiers » au *freehold*. En soulignant la gestion en commun de la terre, l'Alliance modifie le caractère individuel du certificat proposé par l'énoncé.

Cette ouverture permet également au royaume du Buganda de s'imposer en tant qu'acteur légitime du jeu foncier. La structure de légitimation sous-tend désormais un système juridique mixte qui reconnaît la pluralité des tenures et notamment celle du système mailo-bibanja. Depuis 1993, ce système foncier est associé au nationalisme ganda. Désormais, la nouvelle mouture de loi confirme le retour d'espaces « coutumiers » non soumis au droit formel étatique puisque la dissociation entre détenteur-occupant et propriétaire mailo est entérinée. Le système mailo-bibanja constitue donc désormais une tenure qui accorde du pouvoir à Mengo. En récupérant un pouvoir foncier, Mengo peut s'imposer dans les négociations. Bien que les termes de ces négociations restent opaques en raison de leur nature privée, ce pouvoir foncier se traduit par le retour d'un système mailo-bibanja caractérisé par la dissociation entre l'abusus de l'usufruit.

Les négociations entre Mengo et le gouvernement central sont politiques. Elles traduisent des échanges sur la place du royaume au cœur des arènes du pouvoir, une place politique qui lui est « juridiquement » interdite puisque la restauration des institutions traditionnelles est conditionnée par leur nature apolitique. Sa lutte n'est pas dirigée contre les fondements de l'énoncé de solution foncière, c'est-à-dire une politique tournée vers une expansion du *freehold,* mais cherche davantage à protéger son « patrimoine foncier ».

Face à une volonté NRM d'imposer le droit formel étatique et une expansion du *freehold* en faveur des détenteurs-occupants, Mengo protège un « patrimoine foncier » lucratif construit sur un pluralisme juridique et caractérisé par une division des droits fonciers sur les terres mailo. Le système mailo-bibanja est un système foncier construit sur le titre de propriété. Cependant ce *freehold* n'est pas détenu par tous les ayants-droit. Rattaché au nationalisme culturel ganda et aux racines du pouvoir politique et économique du royaume, le système mailo-bibanja permet à Mengo de négocier sa place au sein de l'État en tant que *polity*, c'est-à-dire une entité politique non définie par un ordre supérieur mais comme un ensemble abstrait possédant des fonctions et du pouvoir, et revendiquant une autorité propre (Guess R., 2001 : 50). Mengo n'est pas contre le développement du marché foncier par le *freehold*, cependant selon lui tous les individus ne doivent pas y avoir accès.

Section 2 : Négocier le Land Act de 1998 : entre *politics*, *policy* et *polity*

Le processus de formulation de la nouvelle loi foncière ne se résume pas qu'à une série de débats sur l'efficacité de l'énoncé de solution proposé, c'est-à-dire une exposition de ses faiblesses et de ses qualités. Au contraire, la publicisation des débats et la participation de nouveaux acteurs ont mis en exergue les enjeux de pouvoir exprimés au travers de ce processus de fabrication. Suite au rejet de l'énoncé de solution par le comité de session parlementaire, les parlementaires deviennent les acteurs qu'il faut persuader, convaincre d'adopter telle ou telle proposition. Cette phase de persuasion coïncide avec une forte personnalisation de l'action publique foncière par le Président Y. K. Museveni. L'énoncé n'est plus aux mains de l'exécutif mais rejoint un nouvel espace de négociation des compromis institutionnalisés au sein duquel de nouveaux acteurs sont en charge de poursuivre la fabrication.

Depuis la colonisation, le Parlement n'a jamais participé à la fabrication des politiques publiques et des lois, car il est davantage considéré comme un département au sein de l'exécutif. La Constitution de 1995 bouleverse le fonctionnement du parlement qui, désormais, joue un rôle de contre-pouvoir de l'exécutif. La section 2.1 analyse ce passage au Parlement et les nouvelles configurations d'acteurs qui se mettent en place. Le travail parlementaire, c'est-à-dire celui du comité de session, coïncide avec une vive activité de la presse ougandaise. Il déclenche également l'organisation de séminaires pour convaincre les parlementaires, des évènements nous permettant d'étudier les stratégies argumentatives des acteurs. En juin 1998 le comité fournit un rapport détaillant les transformations subies par l'énoncé de solution suite à cette phase de négociation, des bouleversements discutés en session plénière. La section 2.2 explore la manière dont les acteurs s'organisent lors des débats en session plénière et le type d'arguments qu'ils déploient afin d'imposer leurs schèmes interprétatifs. Ces débats mêlent à la fois *politics*, *policy* et *polity* puisqu'ils sont l'expression de relations de pouvoir, et contribuent à la construction d'une structure de signification et de domination.

2.1. L'énoncé de solution foncière fait son entrée au Parlement : infléchir le sens des politiques publiques foncières

Suite au passage en première lecture du projet de loi foncière, le Parlement devient un nouvel espace de négociation des compromis institutionnalisés. Cet organe législatif ne permet pas l'élaboration d'une « vérité politique » mais bien l'établissement de compromis entre intérêts divergents. En Ouganda, la Constitution de 1995 attribue au Parlement de nouvelles fonctions et le transforme en un lieu de concrétisation et de renforcement des rapports de pouvoir.

La section 2.1.1 revisite l'héritage colonial du Parlement ougandais et les transformations subies lors de la prise de pouvoir par Y. K. Museveni. Depuis les élections présidentielles et parlementaires de 1996, le Parlement est un lieu où s'exerce un contre pouvoir. Bien que l'interdiction des partis politiques donne au parlement l'image d'un contre pouvoir subordonné au « Mouvement », des opinions divergentes à celles exprimées officiellement par le NRM se fabriquent à l'intérieur des caucus parlementaires. C'est le cas concernant l'énoncé de solution foncière qui, au sein des caucus, ne subit plus la vision « homogène » du NRM.

Depuis le rejet par les parlementaires de l'énoncé de solution présenté en mars 1998 en première lecture, ces nouveaux acteurs de la fabrication se retrouvent au centre des attentions. La section 2.1.2 explore la manière dont les parlementaires deviennent les acteurs qu'il faut convaincre. Longtemps laissés à l'écart du processus de fabrication, ils sont notamment les cibles de l'Alliance et du Président lors d'un séminaire organisé en avril 1998 pour débattre de l'énoncé de solution foncière. Enfin, le passage au Parlement de l'énoncé de solution foncière permet à Mengo d'exprimer publiquement ses opinions sur la réforme, un droit à la parole qui lui est refusé par le gouvernement tant que le projet de loi n'est pas discuté au Parlement. La section 2.1.3 analyse la manière dont Mengo organise son opposition à l'énoncé de solution en capitalisant sur les nouvelles asymétries de pouvoir en construction. Ses critiques touchent exclusivement le système foncier mailo-bibanja et ne se rapportent pas aux forces ou faiblesses de l'énoncé. Mengo et certains membres des anciens partis de l'opposition politisent les stratégies argumentatives. Ils forment une coalition discursive autour d'une « détechnisisation » de leurs arguments. L'ethnicisiation de l'argumentation qu'ils déploient déplaît au chef de l'État qui, rapidement, riposte et abandonne le dialogue au profit d'une coercition physique.

2.1.1 De nouveaux acteurs au cœur d'un nouvel espace de négociation des politiques publiques foncières

Depuis 1996, tous les projets de loi bénéficient d'un cadre de discussion nouveau où les débats permettent de modifier les énoncés. Ce sont les transformations du Parlement ougandais en tant que lieu de contre-pouvoir de l'exécutif qui le permet. Le Parlement n'est plus une extension de l'exécutif. La section 2.1.1.1 explore ces changements en leur donnant une épaisseur historique. Transformé par les dispositions constitutionnelles, le Parlement participe désormais à la fabrication des politiques publiques. L'absence de partis politiques ne freine pas l'expression d'opinions divergentes, une condition essentielle au rôle de contre-pouvoir de l'exécutif désormais assigné au Parlement, notamment en raison d'un manque d'idéologie et d'organisation interne au sein du « Mouvement ». Ces divergences s'expriment principalement au travers des caucus parlementaires. La section 2.1.1.2 explore la manière dont les caucus se saisissent de l'énoncé de solution.

2.1.1.1 Un Parlement comme contre-pouvoir : un nouvel espace de négociation des compromis dans le processus de fabrication de l'énoncé de solution foncière

En mars 1998, l'énoncé de solution foncière pénètre dans un nouvel espace de négociation contrôlé par de nouveaux acteurs, le Parlement. Ses récentes transformations ont un impact sur le processus de fabrication de la nouvelle politique publique foncière. Dans les années 1990, la vague de démocratisation transforme cette institution sur le continent africain. Des aides financières[457] renforcent les capacités institutionnelles des parlements dans le but d'améliorer les pratiques démocratiques (Nijzink L., Mozaffar S., Azevedo E., 2006). Le renforcement des capacités institutionnelles des parlements africains en lien avec la démocratisation des Etats d'Afrique Subsaharienne est un sujet peu étudié par les sciences sociales, et la question de leur contribution au processus de fabrication des politiques publiques

[457]Il faut toutefois relativiser la portée de ces aides dont n'ont pas bénéficié tous les pays d'Afrique Subsaharienne. Certains pays comme l'Afrique du Sud ou le Malawi ont connu un important développement de leur institution parlementaire, financé par les bailleurs alors que d'autres n'ont perçu aucun fonds destiné au développement de leur parlement.

n'est que faiblement abordée[458]. En Ouganda, et plus largement en Afrique de l'Est, les parlements héritent à l'indépendance d'un système parlementaire façonné sur le modèle de Westminster[459] et d'une culture parlementaire modelée par la présence des conseils législatifs (Legislative Council, LEGCO). Leur fonction principale consistait à fournir des informations sur la manière dont les politiques publiques étaient perçues et reçues par les populations locales. Leurs membres étaient initialement nommés parmi les colons britanniques. Le début des années 1950 transforme ces organes. Ils deviennent progressivement des institutions aux membres autochtones élus (Barkan J. D., 2009 : 9).

En 1962, cette culture législative favorise la mise en place d'un système parlementaire en Ouganda. Cependant, les prérogatives du Parlement ne lui permettent pas d'agir en tant qu'institution en charge de formuler les politiques publiques. Aux indépendances, l'absence de comités parlementaires permanents et de fonds appropriés empêchent ces Parlements de jouer un véritable rôle de contre pouvoir de l'exécutif et de participer de manière significative à la fabrique des lois et des politiques publiques (*Ibid* : 10).

En Ouganda, la crise constitutionnelle de 1966 emporte avec elle les derniers vestiges d'une culture parlementaire. Milton Obote impose un régime présidentiel autoritaire et transforme le Parlement en un département au sein du gouvernement (Kasfir N. et Hippo Twebaze S., 2009 :76). Les conditions de formulation de la Constitution de 1967 illustrent ce règne de l'exécutif[460]. En 1971, le général Amin Dada l'abolit et règne par décret[461].

Le renforcement des capacités institutionnelles du Parlement ougandais et, *a fortiori*, du rôle des parlementaires dans l'élaboration des lois et des politiques publiques, intervient au lendemain du vote de la Constitution de 1995. De 1986 à 1996, le National Resistance Council (NRC) en tant qu'organe législatif du NRM est présidé par Y. K Museveni, un choix permettant au Président d'imposer sans véritable résistance un « modèle » de reconstruction. La séparation

---

[458] Pour une référence aux travaux contemporains portant sur ces sujets se référer à Nijzink L., Mozaffar S. et Azevedo E. (2006).

[459] C'est le cas de tous les pays colonisés par les britanniques à l'exception de la Zambie.

[460] Lors du vote de la Constitution de 1967, des blindés entouraient le Parlement.

[461] Ce règne de l'exécutif sur le législatif dans les années postindépendances concerne la grande majorité des Etats d'Afrique Subsaharienne (Barkan J. D., 1979)

des pouvoirs exécutifs, législatifs et judicaires sur laquelle se fonde le nouveau régime présidentiel permet au Parlement de gagner en autonomie et d'affirmer son rôle en tant qu'acteur des processus de fabrication des lois et des politiques publiques.

En 1996, le nouveau Parlement unicaméral est détaché de l'exécutif est devient un lieu où « representatives of competing interests articulate and strive to advance their respective objectives in the policy-making » (Barkan J. D., 2009 :7). Le Parlement ne peut être dissout qu'à la fin du mandat présidentiel et ce dernier peut destituer le Président pour abus de fonctions, fautes professionnelles ou sénilité[462]. Garde-fou de l'exécutif, le Parlement jouit d'une nouvelle autonomie au service de l'équilibre des pouvoirs, du respect de la participation citoyenne et de son intégration à l'élaboration des lois et des politiques publiques (Kasfir N. et et Hippo Twebaze S, 2005). Les parlementaires peuvent désormais introduire des projets de loi, une nouvelle compétence entachant un monopole alors détenu par l'exécutif, et les faire voter puis ratifier sans la signature du Président à condition qu'ils obtiennent les deux tiers des votes au Parlement.

En 1996, le « Mouvement » interdit le port d'une étiquette politique partisane. Cette interdiction rend complexe l'étude de ce 9ème parlement ougandais. Les parlementaires élus en juin 1996 en tant que nouveaux acteurs du processus de fabrication des lois et politiques publiques sont majoritairement des « mouvementistes » bien que certains auteurs évoquent la présence non négligeable de parlementaires affiliés aux anciens partis de l'opposition et/ou éloignés des bancs du NRM (Bwana C. N., 2009).

Le succès du NRM aux élections parlementaires de 1996[463] n'entrave pourtant pas la liberté d'action du 6ème Parlement. Dans l'histoire législative ougandaise, il demeure le plus autonome et le plus « agressif » dans son rôle de contre-pouvoir envers l'exécutif (Kasfir N. et

---

[462]Article 107 de la Constitution de 1995.

[463] Les opposants au NRM ne seraient pas nombreux au sein du 6ème Parlement en raison du boycott des élections parlementaires par les anciens partis de l'opposition aux lendemains des résultats des élections présidentielles et des déclarations publiques intimidantes du président Y. K Museveni à l'encontre de ceux qui ne lui adresseraient par leur vote (Muhumuza W., 1997 : 175). Les multipartistes étant majoritairement affiliés aux anciens partis de l'opposition, leur nombre serait faible selon les estimations de Carbone G. (2008). Estimés au nombre de 30, seuls seize parlementaires auraient publiquement affirmé leur appartenance au mouvement des multipartistes bien qu'ils n'aient formé aucun groupe parlementaire pendant le 6ème Parlement (*Ibid* : 171-172).

Hippo Twebaze S., 2009 : 74). Malgré l'existence incontestable de puissants réseaux de patronage développés au cœur du « Mouvement »[464] dans le but de consolider le pouvoir du président Y. K. Museveni, des parlementaires sympathisants du NRM sont, au côté des élus affiliés aux anciens partis de l'opposition, critiques vis-à-vis des politiques proposées par le Cabinet et entreprenant dans leur rôle de législateur. Kasfir N. et Hippo Twebaze S. (2009) les baptisent les réformateurs[465]. Entre 1996 et 2001, l'autonomie des parlementaires[466] se manifeste notamment dans les votes de censure dirigés contre des ministres pro-mouvement accusés de corruption[467] mais également par le vote de projets de loi farouchement combattus par le Président[468]. En mars 1998, c'est au cœur de ce nouvel espace de négociation des compromis institutionnalisés que le *Land Bill* poursuit son processus de fabrication.

2.1.1.2 Les caucus parlementaires : enrayer la dynamique NRM

Le Parlement, en tant que contre-pouvoir de l'exécutif, est officiellement représenté par le « Mouvement » puisque les partis politiques sont toujours bannis de la scène politique. Cependant, la formation de caucus parlementaires permet d'enrayer cette image d'un mouvement politique homogène et permet l'expression d'opinions divergentes. En avril 1998

---

[464] Sur les réseaux de patronage et les mécanismes d'échange de ressources entre groupes de statut inégales au sein du NRM voir notamment Mwenda A. et Tangri R. (2001 ; 2005 ; 2013).

[465]Les parlementaires qu'il identifie comme réformateurs comptent 22 individus identifiés comme pro-mouvement et 14 issus des partis de l'opposition (Kasfir N. et et Hippo Twebaze S., 2009 : 98). Cependant, il ne fournit pas les noms de ces parlementaires.

[466] Les marges de liberté des parlementaires sont à considérer dans le cadre d'un régime semi-autoritaire au sein duquel le poids de l'exécutif et la personnalisation du pouvoir du Président entravent nécessairement la liberté des actions publiques.

[467] Accusé de corruption, le ministre en charge de la privatisation, Matthew Rukikaire, fait l'objet d'un vote de censure au parlement et quitte son poste en décembre 1998.

[468] Nous citons en exemple l'*Administration of Parliament Act* de 1997 introduit au parlement grâce à l'initiative privée d'un parlementaire (*private bill*). Cette loi permet au parlement de gagner davantage d'autonomie financière par rapport à l'exécutif, d'améliorer les conditions de travail des parlementaires et de créer un centre de documentation afin de faciliter le travail de recherche et d'information des législateurs lors de la formulation d'une loi ou d'une politique publique (Nakamura R. and Johnson J., 2003).

lorsque la mouture de mars 1998 passe entre les mains d'un comité de session parlementaire, ce sont ces caucus qui véhiculent de nouveaux schèmes interprétatifs autour de l'énoncé de solution foncière.

En 1995, la Constitution dote le parlement de trois types de comités parlementaires : les comités permanents (*standing committees*) dont les membres sont nommés à vie, les comités de session élus à chaque début de session parlementaire, et enfin les comités parlementaires d'enquête (*select committees*) formés ponctuellement afin de répondre à une demande précise. Les deux premiers comités ont les mêmes objectifs : analyser la politique du gouvernement, initier ou évaluer les programmes des ministres, examiner de façon critique les projets de loi du gouvernement et assurer la conformité des actions gouvernementales aux plans et programmes approuvés (Aceng F., 2012 : 27). Dans le cadre du processus de fabrication d'une loi, le travail fourni par les comités parlementaires représente l'étape la plus importante. Ce nouvel espace de négociation des compromis institutionnalisés fait participer les parlementaires, des acteurs internationaux, des acteurs de la « société civile » et enfin des membres de l'exécutif.

À la fin du mois de mars 1998, le comité de session parlementaire en charge de la loi foncière analyse puis retravaille l'énoncé de solution foncière avant qu'il ne soit soumis en deuxième lecture au Parlement. Le comité opère à son tour les consultations nécessaires à l'étude du projet de loi[469]. Il reçoit les parties prenantes en réunions privées, invite toute personne intéressée par le processus de formulation à envoyer une doléance politique directement au comité, et enfin consulte les différentes communautés locales en parcourant le pays pendant le temps imparti (Kyokunda C., 2005 : 18).

Au sein du Parlement, et a fortiori, au sein du comité, les parlementaires sont organisés en caucus, des espaces politiques similaires à ceux rencontrés pendant les débats constitutionnels[470]. Au sein du Parlement ougandais, les caucus prennent la place des partis politiques et permettent l'expression d'opinions divergentes par rapport à celles soutenues par

---

[469]Les déplacements des parlementaires ont été en grande partie financés par DFID. D'une manière générale, l'aide des bailleurs de fonds reste limitée à une aide financière pendant cette nouvelle étape. Dans les années 90, DFID tout comme Oxfam/UK élaborent leur propre orientation, laissant G. Carbone conclure que l'expérience ougandaise a davantage permis à certains bailleurs de formuler leur stratégie (2001 : 224).

[470] Il existe peu d'études qualitatives sérieuses sur ces organisations informelles à l'exception des travaux de Carbone G. (2008 ; 2001) et de la thèse de Kayunga S., (2001).

le « Mouvement ». Carbone G. (2008) repère 7 caucus au sein du 6ème parlement, chaque parlementaire pouvant appartenir à plusieurs caucus. Le tableau n°13 présente ces 7 caucus.

Tableau 13: Les principaux caucus parlementaires

Caucus parlementaire	**Nombre de membres (approximation)**	**Critère d'intégration**	**Objectifs et centres d'intérêt principaux**
Movement Caucus	211	Partisan	Soutien aux politiques du gouvernement.
Young Parliamentarians Association (YPA)	93	Age et expérience parlementaire	Soutien aux politiques de développement ciblant les jeunes, lutte anti-corruption.
Forum for Women in Democracy (FOWODE)	51	Genre	Droits des femmes.
Buganda Parliamentary Association	78	Ethnicité/région	Le foncier, le système mailo-bibanja, l'institution traditionnelle, par exemple.
Acholi Parliamentary Group	12	Ethnicité/région	Le développement économique, le foncier, la sécurité, par exemple.
Pallisa District Group	4	District	Intérêts du district.
Parliamentary Pastoralists Association	N.R	Activité productive dominante dans une circonscription	Intérêts des éleveurs.

Bien que tous les parlementaires soient directement des membres du caucus du « Mouvement », la multiplication des caucus permet d'enrayer cette dynamique d'unité en

proposant des regroupements informels[471]autour d'objectifs ou de centres d'intérêt communs, l'âge, le genre ou encore l'ethnicité. Simba Kayunga (2001) voit dans ces caucus une fenêtre ouverte à l'expression des divergences. En raison de leur manque de discipline interne et des loyautés multiples qui s'y expriment, les caucus seraient difficilement contrôlables par l'exécutif. Par ailleurs, puisqu'ils ne sont pas associés à des partis politiques, leur participation à la fabrication des politiques publiques foncières n'est pas directement tournée vers la capture du pouvoir. (*Ibid*). Le *National Caucus for Democracy* (NCD), le rassemblement des multipartistes pendant l'Assemblée Constituante, n'est pas présent au sein du 6ème Parlement. Deux raisons l'expliquent. Premièrement, le boycott des élections parlementaires par les anciens membres de l'opposition diminue fortement leur nombre. Le NCD était majoritairement composé des membres ou sympathisants du DP et du UPC. Deuxièmement, les quelques membres issus de ces partis ont largement préféré s'opposer tout en intégrant les rouages politiques du nouveaux régime NRM (Carbone G., 2008 : 111). Les caucus et les comités parlementaires permettent cette intégration et donnent aux « opposants » des possibilités d'exprimer des opinions diverses. Ces oppositions ne sont pas partisanes. En l'absence d'une opposition organisée au Parlement, elles s'affirment notamment au travers des caucus (Kayunga S. S., 2001 : 195), qui pèsent sur le processus de formulation des politiques publiques au cœur des comités parlementaires.

Entre 1996 et 2001, les plus vives contestations aux politiques du gouvernement éclatent au sein même du caucus du « Mouvement », un regroupement extrêmement dynamique durant le 6ème Parlement[472], et du caucus des jeunes parlementaires (YPA) majoritairement pro-mouvement. Ces rébellions internes au régime amènent parfois le Président Y. K. Museveni à accepter des amendements pourtant vivement combattus (Kasfir N. et Hippo Twebaze S., 2005). Les capacités de mobilisation des parlementaires dans le 6èmeParlement sont possibles grâce au manque de cohésion interne du régime. Le « Mouvement » ne parvient pas à mettre en place une discipline, instaurer des lignes directives, et à unir ses membres autour d'une philosophie

[471]En effet, les caucus ne sont pas mentionnés dans les textes de lois et n'apparaissent pas dans la Constitution de 1995.

[472] La cristallisation du NRM en parti politique s'effectue également au travers de ce caucus qui, tout au long du 6èmeParlement, restreint son accession aux mouvementistes loyaux, empêchant les membres des anciens partis de l'opposition d'y accéder.

ou d'une idéologie commune[473]. Ce manque de programme politique structuré donne une force supplémentaire aux comités parlementaires dont la collecte d'informations nécessaires à l'analyse des projets de lois se déroule d'une manière « individuelle », influencée par un régime fondé sur le mérite individuel. Toutefois, l'aspect informel des caucus est également un obstacle à leur cohésion interne et « the absence of binding sanctions was both an aim and a consequence of individual merit, no-party politics » (Carbone G., 2008 : 165).

Le comité de session parlementaire en charge de retravailler l'énoncé de solution est composé de 29 membres aux appartenances ethniques diverses. Benedict Mutyaba, un juriste originaire du Buganda préside le comité. À l'image du comité foncier lors de la formulation du chapitre foncier de la Constitution, une majorité des parlementaires sont originaires des régions de l'Est et du Nord de l'Ouganda. Le choix d'intégrer ce comité s'explique par les mêmes raisons qu'en 1994. L'intensification des combats dans les régions du Nord et de l'Est ainsi que la suspicion grandissante de leurs élites envers le gouvernement poussent les parlementaires à investir les comités en charge des questions foncières afin de « protéger » les terres coutumières de leur district[474]. Ils sont également majoritaires au sein du sous-comité, l'organe représentatif du comité de session, dont trois des cinq membres sont issus de ces régions. Le tableau n°14 présente les membres du sous-comité.

[473]Ces absences laissent une place aux règles informelles que les parlementaires se doivent d'appliquées s'ils souhaitent progresser au sein du « Mouvement ». Un système classique de patronage existe au sein du caucus où la loyauté se voit récompensé par des attributions de postes, des arrangements financiers, des voyages d'affaires, etc. (Carbone G., 2008 : 167).

[474] Ce discours porté sur la protection est une constante lors des entretiens effectués avec des parlementaires originaires de ces régions.

Tableau 14: Les membres du sous-comité

Acteur	District	Région	Position
Hon Okello Okello John Livingston	Chua (district de Kitgum)	Nord	Membre du comité
Hon. Werikhe Michael	Bungokho South (district de Mbale)	Est	Secrétaire du comité
Hon Mutyaba Benedict	Makindye East (district de Kampala)	Sud	Président du comité
Hon. Okulu Epak	Oyam South (district d'Oyam)	Nord	Membre du comité
Hon. Kisembo Muleju	Burahya (district de Kabarole)	Ouest	Vice Président du comité

L'alliance informelle unissant les membres des deux régions lors des débats constitutionnels s'active à nouveau, une entente construite autour de l'enjeu foncier que le parlementaire Okello Okello John Livingston[475] définit en ces termes[476] : « We did not want to be a formal group opposing and it worked very very well because we were facing the same problems (LRA) and both regions were used to customary land. The North and the Est were very much together, we have formed a consultation group, we will go in consultation but it was not official. We were the most powerful, the most knowledgeable and people relied on us, we have been working for the land offices and all this things. We were the one leading the debate that's why we were put on the sub-committee »[477].

[475]Nous rappelons qu'Okello Okello John Livingston a été fonctionnaire au sein du ministère des terres à la fin des années 1980 puis désigné président du comité technique foncier en 1995.

[476] Une triangulation des informations a permis de vérifier l'existence de cette alliance informelle.

[477] Entretien avec Okello Okello J. Livingston. Il est un ancien fonctionnaire pour le ministère des terres dans les années 1980. Il a été président du comité technique foncier en 1995 et président de *l'Acholi Parliamentary Group* (APG) pendant le 8ème parlement (2006-2011).Le 11 novembre 2013 à Kampala.

L'informalité de cette alliance empêche l'élaboration de lignes de conduite, de programmes définis sur lesquels les parlementaires peuvent harmoniser leur action. La défense des terres du Nord et de l'Est consiste principalement en la méfiance des propositions émanant du gouvernement et ce bien qu'aucun parlementaire ne s'oppose en principe à la doctrine « propriétariste »[478]. Cette absence de programme touche également l'*Acholi Parliamentary Group* (APG), le caucus parlementaire des Acholi actif lors des débats constitutionnels. Malgré la présence de leur président au sein même du comité de session[479], Ongom Abednego A., il n'existe pas de position commune prédéfinie et l'APG fonctionne davantage comme une plateforme de discussions permettant de dégager des consensus[480]. Par exemple, Ongom Abednego A. insiste sur les faibles oppositions au certificat chez les parlementaires du Nord et de l'Est en raison de sa ressemblence avec le titre de propriété: « On one hand, because you know, with customary tenure, it is difficult to get a loan for developement, so some of us thought that with some kind of titling, them someone could say this is now my land and I can use it as collateral in a bank. But then, they are some few who said if we do that, some people will end up without land and the rich, businessman or people from the government, will take advantage of it to grab land. But most of us were ok with titling»[481].

Cette absence de « contre » énoncé de solution foncière chez les politiciens se confirme notamment lors des élections présidentielles de juin 1996. Aucun des deux candidats en compétition avec le président Y. K. Museveni ne mobilise l'enjeu foncier lors de sa campagne et ne propose une alternative à la politique du titre (Gay L., 2014). La figure de l'opposition, Paul Ssemogerere, indique rapidement dans son manifeste politique son intention d'accélérer la formulation d'un livre blanc sur le foncier afin de guider l'élaboration des politiques

---

[478] En effet, lors de la formulation du chapitre foncier de la Constitution aucun délégué ne s'est opposé au titre de propriété. Se reporter à la section 1 du chapitre 4.

[479] Lors de la formulation du chapitre foncier de la Constitution, le président de l'époque pour l'APG était président du comité 1 en charge du chapitre foncier.

[480] Entretien avec Mr Ongom Abednego A, un parlementaire pour la circonscription de Omoro (Gulu district) pendant le 6ème parlement. Il a été président du *Acholi Parliamentary Group* (APG) pendant le 6ème parlement (1996-2001). Le 20 février 2014 à Kampala.

[481] *(Ibid)*

publiques foncières, une promesse récurrente depuis 1987. Cependant, il ne critique pas la direction prise par ces politiques.

Les deux autres caucus les plus importants sont celui du « Mouvement » et celui des Baganda. Le premier est largement investi par le Président afin d'avoir une main mise sur le parlement. Jusqu'à la restitution du rapport par le comité de session, les parlementaires sont appelés régulièrement à participer aux réunions de ce caucus, un espace servant à convaincre les récalcitrants de soutenir la mouture de 1998 (Carbone, 2001 : 221). Celui des Baganda fonctionne sur l'ethnie mais regroupe des parlementaires aux schèmes interprétatifs et allégeances différents. Certains sont des royalistes ganda, des sympathisants du régime NRM ; d'autres sont anti-royalistes ou pro-mouvements. Ces différentes étiquettes sont cumulatives.

À la fin du mois de mars 1998, le comité rejette la mouture de loi de 1998 en raison de ses imprécisions et d'un grand nombre d'articles qu'une majorité de parlementaires considèrent comme anticonstitutionnels[482]. Ce rejet amène le président Y. K. Museveni à proposer au comité l'aide d'un expert, le professeur McAuslan. Ces évènements coïncident avec l'implication croissante des médias qui, au mois de mars 1998, publient quotidiennement des articles sur l'avancé du processus de fabrication de la nouvelle loi foncière.

Le passage d'un projet de loi du Cabinet au Parlement est un évènement dont se saisissent les médias afin d'informer les citoyens sur l'avancé de la réforme (Kyokunda C., 2005 : 21). Bien que l'exécutif ait confirmé l'exception d'une ouverture des débats en septembre 1997, le passage de la loi au Parlement officialise sa nature publique et facilite l'accès aux informations. À partir du mois de mars, des Hommes lambda, des politiciens ou représentants d'institutions traditionnelles ou d'ONGs expriment davantage leurs opinions au travers des médias. Ce calendrier s'explique notamment par les directives données par le gouvernement.

Au mois de mai 1998, le procureur général du royaume du Buganda, John W. Katende, révèle la demande formelle du ministre des terres adressée à Mengo de ne pas commenter la réforme des politiques publiques foncières avant la sortie de la dernière mouture de loi (Sunday Vision,

[482]Entretien avec Michael Werikhe, parlementaire pour la circonscription de Bungokho South et secrétaire du comité de session parlementaire sur la loi foncière, le 15 février 2014 à Kampala.

10 mai 1998). La prise de parole de Mengo a donc été contrôlée par le gouvernement. Ce « détail » se vérifie en comptant le nombre grandissant d'articles sortis dans la presse nationale à partir de mars 1998. Jusqu'au mois de juin, le sujet de la réforme des politiques publiques foncières est traité tous les jours dans la presse et les déclarations des représentants du royaume sont nombreuses.

2.1.2 Changer d'interlocuteur : persuader les parlementaires

Le rejet de l'énoncé de solution foncière par le comité de session parlementaire allié à la fermeture du dialogue entre le gouvernement NRM et les principaux acteurs de la « société civile » engendre de nouvelles stratégies. Les parlementaires deviennent les individus qu'il faut persuader en vue d'influencer le processus de fabrication du projet de loi.

Lors d'un séminaire sur la réforme foncière financé par DFID, les discussions entre les membres du gouvernement, les parlementaires et l'Alliance participent à la mise en place de stratégies de persuasion ciblant les parlementaires. L'idée d'organiser un séminaire sur la réforme foncière en cours émane directement de l'Alliance. Repoussé une première fois en raison de la visite de Bill Clinton en Ouganda, il se déroule les 24 et 25 avril 1998.

En avril 1998, les échanges électroniques entre Oxfam/UK et l'Alliance attestent du changement d'attitude du gouvernement qui, désormais, ne souhaite plus accepter les critiques provenant de la « société civile », « The Ministry feels they have made the best bill that Uganda can ever have. This time they are so hostile when we criticize the land bill. They treat us like we are planning to use the land bill to overthrow the government »[483]. L'ouverture acceptée en septembre 1997 était conjoncturelle, et le gouvernement met un terme aux échanges avec les acteurs non étatiques.

Cette dégradation des relations commence dès le mois de janvier de 1998 et amène l'Alliance à planifier un séminaire afin de changer d'interlocuteur. Puisque le projet de loi doit être débattu au Parlement, l'Alliance souhaite sensibiliser les parlementaires qui, jusqu'alors,

[483]Discussion électronique entre Robin Palmer (Oxfam/Uk) et un membre de l'Alliance le 2 avril 1998.

n'ont pas été sollicités pour participer aux débats[484]. Pour que le séminaire soit investi par les parlementaires, l'Alliance aidée par l'ONG *Uganda Women's Network* (UWONET)[485], délègue une partie de son organisation au caucus *Forum for Women in Democracy* (FOWODE), une initiative qui permet de rassembler de nombreux parlementaires lors des débats (Goetz A. M. et Hassim S., 2003 :176).

Ce rassemblement des principaux acteurs de la réforme foncière permet à tout un chacun de sensibiliser les citoyens aux enjeux de la réforme foncière mais également de débattre des articles portant à controverse. Il fournit au président Y.K Museveni l'occasion de s'exprimer publiquement devant plus de deux cents parlementaires dont le travail législatif est en cours, un contexte d'énonciation qui est loin d'être anodin puisque la mouture de 1998 a été rejetée par le comité de session quelques semaines auparavant. En effet, un membre du cabinet de l'époque évoque l'énervement du Président suite au rejet du projet de loi : « Museveni was furious. You know the 6th parliament was very powerful. In 1997 some MPs were noisy… accusing of corruption some of his closest ministers (…) when the sessional committee rejected it he (Y. K. Museveni) took it as an act of rebellion. That's the reason why he has decided to ask for help »[486].

Le séminaire du mois d'avril 1998 donne l'occasion au Président de débattre, en tant que discutant, d'un texte portant sur le devenir des régimes fonciers « coutumiers » et présenté par Judy Adoko, un membre de l'Alliance. Cependant, les discussions tournent court et le Président exprime clairement sa position sur le sujet, une position énoncée directement à l'attention des parlementaires, « there is nothing to discuss about customary tenure because it must go »[487]. Cette déclaration met en lumière les intentions du chef de l'État : la reconnaissance

---

[484] (*Ibid*).

[485] La mission principale de cette ONG est de protéger les droits fonciers des femmes. Suivant les clans, les villages et les régions, les autorités traditionnelles peuvent être plus au moins bienveillantes à l'égard du respect des droits fonciers des femmes dont la jouissance s'obtient obligatoirement par les membres de la famille de sexe masculin. Comme l'Alliance, elle mène des activités de lobbying auprès du gouvernement.

[486]Entretien anonyme avec un membre du Cabinet en poste lors du rejet du projet de réforme foncière par le comité de session parlementaire, le12 février 2013 à Kampala.

[487]Propos tenus par le président Y. K. Museveni pendant le workshop des 24-25 avril retranscrits dans les échanges électroniques entre Robin Palmer (Oxfam/UK) et un membre de l'Alliance le 4 mai 1998.

des régimes fonciers « coutumiers » est temporaire et n'est justifiée que par la transformation progressive de ces régimes en propriété privée. Nous retrouvons les objectifs énoncés au début des années 1990, à savoir une homogénéisation du système foncier en faveur des régimes privés. Peu importe donc de savoir ce que ces régimes sont puisqu'ils sont voués à disparaître.

Cette déclaration s'adresse également à l'Alliance qui, aux côtés de la consultante Liz Wily, cherche à promouvoir une reconnaissance des régimes fonciers « coutumiers » non conditionnée par leur transformation en freehold, et où la prise en considération des communs permettrait d'assurer une meilleure sécurité des ayants-droit. Sans remettre en question l'énoncé de solution foncière tourné vers la politique du titre, il s'agirait de laisser une véritable place au développement des régimes « coutumiers », de documenter les régulations existantes, de clarifier les droits fonciers « coutumiers » de chaque ayant-droit à l'aide des autorités « coutumières » appropriées, que ces droits soient ceux d'un groupe, d'un village, d'un clan ou d'une personne, et enfin de les appréhender comme les égaux des droits issus des régimes privés en les encadrant, ou non, par un certificat (Liz Wily, 1998 : 10). Enfin, cette déclaration s'adresse aux parlementaires de l'alliance informelle, ceux dont la méfiance envers les politiques foncières du gouvernement pourrait constituer un frein à ce projet d'uniformisation.

Une deuxième déclaration du Président retranscrite dans les médias le lendemain du séminaire s'attaque cette fois au système foncier mailo-bibanja. Le chef de l'État parle au nom du gouvernement NRM. Son discours s'adresse directement à Mengo et aux parlementaires Baganda dont l'allégeance au *Kabaka* prendrait le pas sur celle qu'ils « doivent » porter au NRM,« No one owns land in Buganda. Even Buganda landlords are landless because they cannot use land from which they cannot evict their tenants: it means that it has no commercial value. The tenants themselves cannot optimally use the land because they do not have title deeds (…) We don't want to disinherit the landlords, but we want to strengthen the tenant's position » (New vision, 27 avril 1998).

Retranscrit dans les journaux, ce message cible également les bénéficiaires de cette mesure : les détenteurs-occupants. Il est en continuité avec un discours populiste formulé dès la prise de pouvoir du NRM. Il place le citoyen lambda au cœur des préoccupations du gouvernement et véhicule un message fondé sur un schème interprétatif : la supériorité du freehold sur toute autre tenure foncière. Dans ce cadre, les détenteurs-occupants doivent s'élever au rang de propriétaire pour se détacher du contrôle imposé par les propriétaires mailo

et ainsi mettre fin à cette dissociation entre la nue-propriété et les droits d'exploitation et d'occupation[488].

Le discours prononcé lors du séminaire cherche à pénétrer les failles de la relation entre les deux protagonistes, à transformer les propriétaires en des bourreaux maltraitant les détenteurs-occupants. Il poursuit ce discours trois semaines plus tard lors d'un communiqué de presse, « Those arguing are the landlords whose position is based on two points, the right to evict tenants as they like and to charge commercial rents. But we shall not agree to that » (New Vision, 19 mai 1998).

La conquête des parlementaires se joue également lors des réunions de caucus. Suite aux déclarations du Président, Mengo décide de réunir le caucus Baganda au sein du Bulange[489] afin de trouver une position commune concernant le « problème mailo ». Mengo est dans la position d'un acteur qui cherche à influencer la fabrication de l'énoncé tout en étant dépourvu de pouvoir électoral ou institutionnel. En 1993 sa restauration a été négociée sur les bases de son retrait de la sphère politique. Or, un acteur souhaitant modifier les rapports de force au cœur du processus de fabrication cherche à s'associer à d'autres acteurs lui permettant d'avoir un accès indirect aux arènes décisionnelles (Genieys W. et Smyrl M., 2008 : 25).

Le 4 mai, plus d'une trentaine de parlementaires Baganda, le vice-président du caucus Alfred Mubanda et des représentants du gouvernement de Mengo dont le *Katikkiro* Joseph Ssemogerere se regroupent « to put across Mengo's views on the draft Land Bill which is expected to be tabled in parliament soon » (New Vision, 5 mai 1998). Cette « contre-attaque » de Mengo suite au discours du Président est révélatrice des tensions qu'engendrent la double allégeance des parlementaires ganda. Ils sont à la fois sujet du *Kabaka* et membres d'un mouvement politique où la figure du Président est omniprésente. Mengo espère capitaliser sur l'ethnicité Baganda et l'allégeance au roi. En effet, le caucus Baganda est une plateforme de discussions où la multiplicité des positions (fédéraliste, multipartiste, mouvementiste, etc.) est

[488]Il est intéressant de noter qu'aucun chiffre n'est donné. Aucun acteur n'évoque le nombre de titres mailo en circulation. Que représente numériquement ces sans titre que le Président cherche à protéger ? Alain François (1998) en juillet 1999 obtient un aveu du ministère des terres de l'époque confirmant l'absence de donnée.

[489] Il s'agit du lieu où se trouve le parlement, le gouvernement ainsi que le siège de la radio du royaume.

un frein à l'engagement des parlementaires ganda dans des discussions partisanes[490]. L'ethnicité est le seul lien unissant tous les parlementaires du caucus, une ethnicité intrinsèquement liée à l'institution traditionnelle du *Kabakaship*.

L'allégeance portée au *Kabaka* ne signifie pourtant pas l'acceptation unanime des positions de Mengo par les parlementaires ganda, que ce soit celle relative au federo ou au système foncier mailo-bibanja. Certains parlementaires ganda approuvent la politique pro-détenteur-occupant du Président, ce qui leur vaut d'être parfois maltraités par les journaux nationaux : « Out of the blue, the MPs have become ennemies of the people. They are conspiring with invisible forces hostile to Buganda to grab her motherland » (New Vision, 7 mai 1998). Cette déchirure est une réalité que le regroupement du caucus Baganda au sein des institutions du royaume cherche à transformer.

Mengo n'est pas officiellement un acteur politique. La restauration du royaume en tant qu'institution traditionnelle, la création d'un gouvernement apolitique et la restauration du système foncier mailo-bibanja sont les signes incontestables d'un retour de Mengo dans le paysage politique. Ce dernier demeure cependant juridiquement assigné à la sphère culturelle. Par conséquent, il n'est pas présent dans les arènes décisionnelles, que ce soit au cœur du Cabinet ou dans ce nouvel espace de négociation des compromis institutionnalisés que représente le comité de session[491]. Sa seule façon d'exister est de politiser et de « détechnisiser » au maximum la politique publique en cours en mobilisant des acteurs ayant le pouvoir de changer les rapports de force en sa faveur.

2.1.3 Entre négociation et répression : les enjeux de pouvoir d'une coalition discursive

Depuis le passage au Parlement de l'énoncé de solution foncière son contenu est largement diffusé dans les journaux. Mengo est désormais « en droit » d'annoncer son positionnement et de commenter cette proposition de loi allant contre sa conception régionale

---

[490]Entretien avec Bagunywa, un parlementaire ganda du 6ème parlement, réalisé par Carbone G. (2008 : 179) le 3 juin 1999 à Kampala.

[491]Il peut être présent par le biais de Baganda royalistes détenant une position stratégique dans le gouvernement NRM.

de la politique foncière[492]. Les premières réactions sont celles du premier député du *Katikkiro* au lendemain des déclarations du Président sur la situation des terres au Buganda. Aux funérailles d'un notable muganda se déroulant au centre d'un des quartiers les plus symboliques de l'institution du *Kabaka*, il « ouvre le feu » et annonce que « All indications are that without collective effort, Buganda is doomed to be obliterated » (New Vision, 27 avril 1998).

Suite à la réunion regroupant les représentants de l'institution traditionnelle ganda et des parlementaires du caucus Baganda, Mengo dévoile son positionnement. Il réclame la réécriture de la loi et s'attarde principalement sur six revendications[493] :

1) La restitution des 9000sq miles ou mailo Akeenda ;

2) La suppression des articles concernant le rachat des terres par le gouvernement dans le district de Kibaale ;

3) La révision du loyer annuel pour qu'il devienne un loyer de nature commerciale ;

4) La révision de la définition du terme bona fide ;

5) La révision des conditions d'obtention du certificat d'occupation ;

6) La suppression des articles permettant la transformation des leasehold en freehold au sein du royaume du Buganda.

---

[492]Au mois de mai, Mengo n'est pas le seul à critiquer ouvertement la mouture de 1998. Les médias révèlent notamment la position des Basoga à l'Est du pays, pour qui cette loi ne doit pas franchir le Nil car elle porte atteinte à ce qu'ils ont de plus cher : leur terre et leur femme. Alain François (1998) détaille dans sa thèse de doctorat en géographie la manière dont les territoires de clan des Basoga sont des espaces politiques affectés à la reproduction, au contrôle et à la sécurisation des rapports sociaux. Dans ce cadre, « la sécurité foncière puise ses fondements dans le respect de rapports sociaux, de règles de comportements et d'institutions intégrées et retranscrites de façon normative pour répondre, chez les Basoga, à un besoin d'archivage et de mémorisation d'une histoire du fait migratoire" (*Ibid* : 113). En raison des flux migratoires, la circulation des droits de culture s'est progressivement individualisée pour partiellement s'assujettir aux règles du marché. Elle reste cependant contrôlée par le clan et donc par le poids des rapports sociaux. En conséquence, l'énoncé de solution foncière basé sur la propriété privée viendrait casser ce contrat social foncier déterminé notamment par les rapports sociaux.

[493] Entretien avec Joseph Mulwannyamuli Ssemogerere, un ancien premier ministre (*Katikkiro*) du royaume du Buganda, le 7 août à Kampala.

Toutes ses revendications ne portent que sur le système foncier mailo-bibanja. Mengo se désintéresse des articles qui ne touchent pas directement à son « patrimoine foncier » et confirme ainsi sa perception très régionale des politiques publiques foncières. Cependant, contrairement à la stratégie utilisée par Mengo en 1995, il annonce désormais clairement les points clefs pour lesquels il se mobilise. Il s'agit d'un discours stabilisé que Mengo travaille depuis sa restauration en lien avec ces propres enjeux politiques et économiques, un discours qui sera répété tout au long du processus de fabrication. Nous pouvons le considérer comme un énoncé de solution à part entière et ce bien qu'il ait cette particularité de ne se concentrer que sur la gestion de la tenure foncière mailo-bibanja[494]. Cette particularité s'explique par le fait que l'énoncé de Mengo dénonce cette domination de type étatique et réclame un modèle mixte, où le contrôle et la gestion des ressources foncières dans le royaume lui incomberait.

La restitution des 9000sq miles (mailo Akeenda)[495] est une revendication déjà présente lors des débats à la CA. Mengo considère que ces terres lui appartiennent. Leur restitution lui permettrait d'agrandir son « patrimoine foncier » et de poursuivre une politique foncière axée sur la location afin d'assurer son autonomie financière. Disséminées un peu partout sur le territoire du royaume, ces terres sont malgré tout localisées uniquement en région centrale. Nous touchons ici à la question du territoire du royaume. En tant que polity à la recherche d'une autonomie, le royaume renforcerait sa légitimité politique s'il possède un territoire non fractionné et délimité. Ce point confirme les propos de Philippe Zittoun soulignant que « les discussions ne sont pas uniquement des lieux de mise à l'épreuve des solutions » (2013 : 186). Dans le cadre de l'énoncé de Mengo, c'est toute une structure de domination qui est discutée.

Aux yeux du gouvernement ces terres n'appartiennent pas au royaume mais sont aujourd'hui des terres détenues en régimes privés ou « n'appartenant à aucune personne ni à aucune autorité », c'est-à-dire des résidus de ce que le gouvernement au début des années 1990 définissait comme des terres publiques. L'énoncé de solution foncière de mars 1998 n'évoque

---

[494]Une opacité demeure sur la manière dont Mengo s'organise dans les années 1990 afin de produire son énoncé régional. Existe-t-il des divisions internes au sein du royaume à cette époque ? Si nous savons que le *Katikkiro* joue un rôle clef dans la formulation de cet énoncé, il serait pertinent d'analyser la manière dont Mengo s'organise pour fabriquer ses schèmes interprétatifs.

[495] Pour rappel, il s'agit des terres anciennement administrées par la Couronne britannique pendant la colonisation. En 1963 à l'indépendance, elles avaient été placées sous le contrôle du *Buganda Land Board.*

pas la question des 9000 sq miles. Pour le gouvernement, il s'agit d'une revendication politique déconnectée de l'énoncé.

La question du district de Kibaale renvoie à celle des « Lost Counties ». La mouture de mars propose aux propriétaires mailo un rachat de leurs terres par le gouvernement afin qu'il puisse les allouer à des détenteurs-occupants. Or, Mengo conteste cette solution en évoquant un argument ethnique : un rachat des terres par le gouvernement signifierait une exclusion des propriétaires terriens en tant que Baganda, une mesure que Mengo dénonce comme discriminatoire.

Enfin, les revendications portant sur la révision du loyer annuel, la définition du terme bona fide, les conditions d'obtention du certificat d'occupation et la transformation des leasehold en freehold sont à saisir au regard de ce que le système mailo-bibanja représente pour le royaume du Buganda. Si ce système foncier peut représenter une ressource commerciale pour les propriétaires mailo, il est également un chaînon essentiel du nationalisme ganda sur lequel Mengo a bâti sa restauration. Or, le loyer non commercial proposé par le Cabinet, l'ouverture des droits fonciers à des personnes de bonne foi non ganda, l'allocation de certificat d'occupation à des non ganda sans le consentement du propriétaire et la transformation des baux locatifs en propriété privée sur des terres possiblement situées au sein du royaume sont des mesures jugées inacceptables par Mengo.

Par essence, ces mesures vont à l'encontre de la « politique » foncière propre au royaume, à savoir l'établissement d'un système foncier ganda, lucratif et associé à la culture du royaume. De même qu'en 1995, ces revendications sont régionales, elles ne concernent que le royaume du Buganda et ne discutent pas la cohérence et l'efficacité de la réforme foncière en tant que problème et solution d'intérêt public. Enfin, elles ne sont pas le fruit d'une consultation et ne sont en aucun cas représentatives des opinions des Baganda. Ces revendications sont les fers de lance d'un combat politique. En passant par des revendications foncières, Mengo prépare son retour dans les arènes du pouvoir.

Le dévoilement de la position de Mengo s'accompagne de nombreuses déclarations hostiles prononcées par un groupe d'acteurs composant une coalition discursive. Cela signifie que dans un contexte particulier, des acteurs mobilisent certaines lignes narratives pendant une période de temps délimitée (Hajer M. A., 2006 :70). Ces lignes narratives sont répétées lors de communications publiques ou privés et elles se traduisent par un écrit ou un discours oral. Dans ce cas précis, elles n'englobent pas l'intégralité de l'énoncé régional fabriqué par Mengo.

Mengo, afin d'amener d'autres acteurs à lui apporter son soutien, détechnicise certains points de son énoncé. La déspécialisation et la « détechnicisation » sont des procédés utilisés par d'acteurs cherchant à trouver de nouveaux alliés (Hassenteufel P., 2008 : 165). Lors de la « publicisation » des débats sur la réforme foncière, c'est le cas de Mengo.

En 1998, le Buganda est l'unique acteur à se battre contre les propositions de l'énoncé en matière de gestion du système-mailo bibanja, puisque l'Alliance a fait le choix de concentrer son lobbying sur les questions relatives aux régimes fonciers « coutumiers ». La coalition discursive permet de propager une même solution (Zittoun Ph., 2013). Dans notre cas, elle se rattache à l'énoncé de Mengo sans toutefois le mobiliser entièrement puisqu'une « coalition discursive peut parfaitement réunir des acteurs qui ont des vues contraires des intérêts qu'ils entendent promouvoir, mais qui s'accordent sur le cadre cognitif et les institutions pour la gestion de leurs conflits » (Jobert B., 2004 : 46).

Cette coalition est constituée de parlementaires ganda favorables aux revendications de Mengo[496], des représentants de Mengo mais également des anciens partis de l'opposition tels que le Conservative Party (CP) et le DP. Avatar de l'ancien parti « *Kabaka Yekka* » (le roi seul), le CP est dirigé par deux parlementaires ganda, Yusuf Nsubuga, le président du parti, et Ken Lukyamuzi. Si les motivations du CP s'expliquent notamment par ses liens historiques avec Mengo, la présence du DP est à saisir dans l'opportunité politique que représente la désunion de Mengo d'avec le gouvernement NRM. Depuis le vote de la Constitution, les relations entre le Président et Mengo se dégradent. Mengo n'est pas satisfait de son statut culturel et le combat du nouveau *Katikkiro* Joseph Ssemogerere est bien d'amener le royaume à récupérer un rôle politique et une autonomie financière en passant notamment par l'opposition à la réforme foncière.

Karlstrom M. (1999 : 232) analyse le rapprochement du DP et des royalistes de Mengo comme la conséquence du resserrement des bancs du « Mouvement ». Depuis le début des

---

[496]Il est périlleux d'établir une liste d'acteurs précise. Il s'agit d'allégeance plus ou moins forte mais également d'un positionnement royaliste plus au moins engagé. Ces parlementaires Baganda sont souvent des mouvementistes parfaitement intégrés au gouvernement. Le parlementaire ganda Sam Kalega Njuba est un exemple pertinent de ces allégeances multiples. Entre 1981 et 1986 il fait partie des forces NRA qui permettent au NRM de prendre le pouvoir. Il occupe différents postes au sein du gouvernement dont celui de Secrétaire d'Etat aux affaires constitutionnelles. S'il ne soutient pas le *federo*, il est sensible aux luttes menées par Mengo.

années 1990, le régime NRM ne pratique plus la même politique d'inclusion et favorise davantage des figures « mouvementistes ». Par ailleurs, la poursuite du No Party System confirmée pendant les débats constitutionnels marque une rupture au sein du régime séparant les multipartistes des « mouvementistes ». Le DP est à la recherche d'alliés et la mésentente entre Mengo et le gouvernement central sert notamment les intérêts du candidat DP[497] Paul Ssemogerere, le cousin du *Katikkiro*.

En décembre 1995, Paul Ssemogerere quitte le gouvernement et se présente en tant qu'adversaire du Président pour les présidentielles de juin 1996. Pendant sa campagne, ses discours favorisent un régime fédéral (Muhumuza W., 1997 : 171) afin d'amener les Baganda à voter pour l'Inter-Political Forces Cooperation (IPFC), un front d'opposition commun regroupant les multipartistes, les mécontents du régime NRM et plus largement les membres et sympathisants des anciens partis de l'opposition. Ces élections marquées par le sceau du *No-Party-System*[498] donnent malgré tout une large victoire au président Y. K. Museveni élu avec 75,5% des voix[499].

Le gouvernement à base élargie du NRM perd progressivement de son caractère inclusif et les opposants aux politiques du gouvernement ne bénéficient plus de l'inclusion au « Mouvement ». À titre d'exemple, en 1996, le cabinet est majoritairement composé de pro-« mouvementistes » et 18 ministres sur 21 proviennent du sud-ouest du pays, la région du président Y. K. Museveni (Carbone G., 2008)

La disparition progressive de l'inclusion amène certains membres du DP, dont son président, à apporter leur soutien à Mengo. Bien que l'institution traditionnelle ganda ne soit

---

[497]En raison de l'interdiction faîte aux partis politiques de participer aux élections, il se présente en tant que candidat indépendant.

[498] La Constitution entérine les mécanismes du *No-Party System* en interdisant le jeu des partis politiques lors des élections. Ces derniers sont toujours autorisés à conserver leurs quartiers généraux, ils n'ont pas le droit de tenir des meetings politiques et de présenter des candidats lors des élections présidentielles et parlementaires. L'article 272 de la Constitution prévoit toutefois la tenue d'un référendum sur la question du multipartisme deux mois avant la fin de la quatrième année parlementaire.

[499] Ces premières élections tenues sous le NRM sont validées par la communauté internationale et ce malgré les actes de corruption et les irrégularités ayant ponctuées le processus (Ropa D., 1998). Pour un récit détaillé du déroulement des élections voir notamment le compte rendu d'IFES (International Foundation for Election System) rédigé par Butler V., Gibson M., Karlstrom M., Kasfir N. et Mburu C. (1996).

pas le reflet des opinions des Baganda, leur soutien est essentiel pour gouverner puisqu'il représente environ 30% des 8,5 millions d'électeurs[500] (Ropa D., 1998). Enfin, cette alliance permet au DP d'élargir son électorat. Originairement, le DP est un parti ganda né en région centrale. Pourtant, l'analyse des votes présidentiels de juin 1996 donne une large victoire du président Y. K. Museveni dans le Sud, l'Ouest et une partie de l'Est du pays, alors que les districts du Nord et du Nord-Ouest voient la victoire du président du DP[501].

Au lendemain du discours de Y. K. Museveni suite au séminaire d'avril 1998, le président du DP s'exprime et compare l'énoncé de solution foncière au décret d'Idi Amin, un texte de loi qu'il décrit comme un instrument d'expropriation défavorable aux Baganda (New Vision, 27 avril 1998). Enfin, le DP est à la recherche de nouvelles alliances depuis que le régime NRM a cessé d'être le mouvement politique inclusif des premières années. Le DP n'est plus le parti sur lequel le NRM fait reposer son gouvernement à base élargie, un changement stratégique que le gouvernement opère au début des années 1990 en arrêtant violemment des membres du DP accusés de soutenir les rebelles de la LRA dans le Nord du pays (Perrot S., 2003 : 141).

Les membres de cette coalition discursive, au-delà de leurs intérêts politiques divers, utilisent les mêmes lignes narratives. Un argument causal xénophobe est au centre de leur argumentation : si la loi foncière est votée en l'état, elle constitue une preuve des intentions du gouvernement, tournées vers la destruction du royaume du Buganda et le vol de ses terres pour les donner à des Banyarwanda et des Banyankole, des ethnies associées au Président. Ces lignes narratives ne discutent pas les forces et faiblesses de l'énoncé mais s'apparentent davantage à une politisation de l'énoncé de solution foncière. La « détechnisation » de l'enjeu foncier le

---

[500] Il s'agit des chiffres de 1996.

[501]Cette persistance d'un fossé Nord-Sud en tant que marqueur de la politique NRM peut notamment être expliquée par deux évènements importants. En 1996, le Nord et une partie de l'Est du pays est toujours en guerre, les rebelles de la *Lord Resistance Army* (LRA) affrontant les troupes régulières du gouvernement NRM. Pourtant, entre 1992 et 1994 des pourparlers conduits dans le district de Kitgum, dans le Nord de l'Ouganda, avaient apporté l'espoir d'une paix prochaine. En février 1994, l'échec des négociations entraînent un redoublement des violences contre les civils, un engagement de Khartoum auprès des rebelles et une régionalisation du conflit au Sud-Soudan (Perrot S., 2003 : 276). L'hostilité du Nord au « Mouvement » NRM combinée à l'intensification des atrocités perpétrées contre les communautés locales depuis 1994 entraînent un vote de sanction contre un gouvernement incapable de résoudre un conflit destructeur ravageant la moitié Nord du pays depuis 1987 (Dicklitch S., 1998 : 86). La majorité des 23,7 % des voix récoltées par le front d'opposition provient des régions Acholi et Lango.

rapporte à sa dimension identitaire et permet de trouver de nouveaux alliés. Cet argument causal xénophobe n'est pas nouveau. En 1987, les premières rumeurs évoquaient un plan de redistribution des terres pour les combattants de la guerre du « bush » où seuls les Bahima et les Banyarwanda bénéficieraient d'un relogement au détriment des autres ethnies[502]

À partir d'avril 1998 les déclarations xénophobes se multiplient, nourries par le nationalisme ganda associant la culture Baganda au système mailo-bibanja. De nombreux articles de l'énoncé de 1998 sont interprétés par Mengo comme des mesures favorables à l'ethnie du Président (Mayiga C. P., 2009 : 75-76) au détriment des Baganda. Bien que le Buganda soit une terre d'accueil depuis des décennies, ce discours ethno-nationaliste tend à effacer le multiculturalisme des terres mailo abritant aussi bien des communautés venues de l'Ouest que du Nord[503]. En juin 1998, le président national du DP Boniface Byanyima embrasse ce discours lors de son apparition devant le comité de session parlementaire et accuse le Président de vouloir favoriser certaines communautés au détriment des Baganda, « He has got people he calls his people, whom he wants in that place » (The Crusader, 6 juin 1998).

Pour Mengo, l'argument xénophobe se veut persuasif afin d'attirer l'attention du Président. Mengo attaque la politique foncière sous un angle novateur. Depuis 1986, le sectarisme est l'un des combats du NRM. Dans les discours du Président, l'instrumentalisation de l'ethnie est responsable de la déconfiture de l'État depuis l'indépendance. Mengo présente la politique foncière du NRM comme un instrument au service des « étrangers » proches du Président mais également comme une arme vouée à détruire le Buganda.

Dans sa quête pour l'autonomie financière et politique, les représentants du royaume répondent par le discours ethnique et mobilisent le nationalisme ganda. Ils cherchent à persuader le Président de leur capacité à raviver les tensions ethniques. Il s'agit d'un cas « classique » où la mobilisation de l'argument ethnique est choisie afin d'accéder à une ressource (Posner D. N., 2005 : 3). La terre est ethnicisée afin d'en réclamer la « propriété » et la gestion. Enfin, l'ethnicisation du débat permet à Mengo de rassembler les détenteurs-occupants autour d'une même peur : celui de « l'étranger » voleur de terre. Cet argument

[502] Se reporter à la section 2 du chapitre 3.

[503] Se reporter à la section 1 du chapitre 4.

détourne leur regard d'un des enjeux clef de loi, la régulation des relations entre les détenteurs-occupants et les propriétaires mailo.

Suite au séminaire d'avril 1998, la violence des discours de Mengo entraîne une vague de répression orchestrée par le Président. Le 5 mai 1998, les deux parlementaires du CP Ken Lukyamuzi et Yusuf Nsubuga Nsambu sont arrêtés et auditionnés par le département d'investigation criminelle[504]. Les deux parlementaires critiquent vivement le projet de loi foncière depuis son introduction au Parlement en utilisant l'argument causal xénophobe lors de discours publics afin de mobiliser les Baganda contre cette réforme qu'ils rejettent en utilisant l'énoncé de Mengo (New Vision, 6 mai 1998).

Enfin, la répression orchestrée par le Président cible en juin 1998 la source principale de la production langagière de Mengo[505] : la radio privée CBS[506] du royaume du Buganda. Officiellement lancée le 22 juin 1996, cette radio privée siège au cœur des institutions royales du Bulange. Sa création est le fruit d'un constat des représentants du royaume suite aux débats portant sur la formulation de la Constitution ougandaise de 1995 : la répression par le régime des acteurs s'exprimant contre les volontés du gouvernement NRM. En mai 1995, le *Katikkiro* Joseph Ssemogerere avait souffert des censures du régime à l'évocation du federo et du système mailo-bibanja (Mayiga C. P., 2009 : 173-175). La création de la CBS en tant que radio privée devait permettre à Mengo d'accroitre son autonomie et sa liberté d'expression.

À partir du mois de mars 1998, la radio CBS devient l'un des principaux médias utilisés par Mengo dont les émissions présentées par le ganda Mulindwa Muwonge utilisent quotidiennement l'argument causal xénophobe (Green E., 2005 : 293). Le 5 juin 1998, la police envahit les locaux du CBS et place le présentateur Mulindwa Muwonge entre les mains du département d'investigation criminelle (New Vision, 5 juin 1998). Quelques jours avant ces

---

[504]Ces actes de répression sont nombreux entre mars et juillet 1998. Plusieurs séminaires publics sur le projet de réforme foncière font l'objet d'annulations musclées par les forces de l'ordre (Human Right Watch, 1999 : 75-77).

[505] La majorité des émissions sont diffusées en Luganda, la vernaculaire la plus répandue en région centrale.

[506]Selon les recherches effectuées par Florence Brisset-Foucault, la radio est gouvernée par un Conseil d'administration dont la majorité représente le royaume. Ce Conseil serait présidé depuis 1996 par un homme d'affaire, Godgrey Kaaya Kavuma, possédant également des fonctions au sein du royaume (Brisset-Foucault F., 2011 : 364).

évènements, pour ne laisser aucun doute sur l'identité de l'investigateur des répressions, le Président Y. K. Museveni critique violemment la radio CBS lors de son traditionnel discours d'ouverture du Parlement[507].

Cette répression est à saisir dans la dynamique de durcissement et de personnalisation du pouvoir depuis le vote de la Constitution ougandaise de 1995. L'action publique foncière s'ouvre. Mais elle se personnalise également en la figure du chef de l'État. Les fonctions de chef du gouvernement, de l'État et de l'armée sont détenues par le Président, une concentration des pouvoirs proche d'un exécutif monocéphale caractérisant les régimes politiques africains aux indépendances (Madior Fall I., 2008 : 14). Ces arrestations sont les signes des limites de l'ouverture du régime dont les méthodes coercitives alternent avec celles favorisant une démocratisation.

2.2 Concilier les contraires

Des rapports de force traversent le comité de session parlementaire. Pendant plusieurs mois, le comité doit répondre dans un langage juridique à des enjeux politiques La section 2.2.1 revient sur la personnalisation de l'action publique foncière du Président dont les méthodes affectent négativement le travail du comité. La négociation par le chef de l'État des articles relatifs au système-mailo bibanja avec Mengo, les tentatives de corruption des membres du comité et enfin les déclarations du Président en faveur des détenteurs-occupants entravent les libertés d'action des membres du comité. Pourtant, le rapport du comité revient sur de nombreux points de l'énoncé de solution en mobilisant des arguments essentiellement juridiques. La section 2.2.2 explore la manière dont le comité transforme l'énoncé de solution foncière en redonnant des droits aux propriétaires mailo et en intégrant davantage les régimes fonciers coutumiers aux objectifs du développement tout en continuant à évacuer la question du pouvoir des autorités « coutumières » et des institutions traditionnelles.

[507] Il s'agit du discours *State of the Nation*. Adressé par le chef d'Etat à chaque session parlementaire, il fournit au pouvoir législatif les principaux axes sur lesquels l'exécutif souhaite travailler.

2.2.1 Un comité de session parlementaire sous pression du gouvernement NRM ?

Le travail des parlementaires s'est déroulé dans un climat de méfiance où les tentatives d'intimidation et de corruption sont nombreuses. Le président du comité, Benedict Mutyaba, expose ces manquements à la démocratie dans le rapport qu'il rend le 18 juin 1998 au Parlement : « This report is not about democracy nor do I intend to lecture you about Parliamentary Governemment. It is however necessary as we move to debate this law that we appreciate the principles which bring us together and the character and attitude that we are expected to take I am provoked to say the above in view of the numerous outbursts intimidation and attempted blackmail of the Committee Members particulary the Président by Members from the public and sometimes by some Members of this August House » (Report of the parliamentary committee, 1998: 3).

Les arguments déployés par les acteurs du processus de formulation d'une politique publique ne sont pas automatiquement en rapport avec l'énoncé de solution débattu. La production langagière des acteurs peut être celle du chantage et de la corruption. Le parlementaire Acholi, Okello Okello John Livingstone, évoque l'utilisation de ce langage adopté aussi bien par des membres du gouvernement que par des parlementaires: « The président wanted to resign but we stopped him… The President has been intimidating him, the President called him… But he was not the only one, Mengo through various MPs was also pushing ». La presse relaie l'agacement du comité et de son président face à la restriction de leur autonomie suite aux discours du Président concernant la réforme en cours.

Au lendemain du séminaire d'avril 1998 lors d'une conférence de presse, le Président ne cache plus ses ambitions et déclare être « ready to be hanged » pour que ce projet de loi passe en l'état (New Vision, 19 mai 1998). Cette personnalisation de l'action publique foncière par le chef de l'État pèse sur le travail du comité. Malgré une demande publique du président Mutyaba réclamant le silence du gouvernement (New Vision, 20 mai 1998), ces déclarations ne cessent pas et influencent le processus de fabrication au Parlement. En affirmant sa détermination, le Président cherche à dissuader toute personne opposée à ce projet de loi de s'exprimer.

Pendant le travail du comité, le président Y. K. Museveni personnalise l'action publique en se saisissant de diverses opportunités médiatiques pour critiquer les propriétaires dont la

vaste majorité est composée de propriétaires mailo. Le 19 mai, lors de la signature d'un communiqué avec le président congolais Dennis Sassou, le président Y. K. Museveni affirme une nouvelle fois être prêt à mourir pour cette loi. Il cible particulièrement les propriétaires du royaume du Buganda et présente les opposants à la réforme foncière comme étant majoritairement des propriétaires mailo, des bourreaux envers les détenteurs-occupants : « Those arguing against the new bill are landlords whose position is based on two points, the right to evict tenants as they like and to charge commercial rents. But we shall not agree to that. If you allow that there will be a civil war. It will be greater that the 1966 constitutional crisis because it affects the ordinary person especially in Buganda» (New vision, 19 mai 1998).

Ces interférences du Président interviennent également dans le cadre des négociations avec Mengo. Bien qu'entre mars et juin 1998 le travail de réécriture de la loi et la négociation des compromis incombent principalement au comité de session[508], le Président Y. K. Museveni rencontre en parallèle le caucus Baganda afin de discuter du projet de loi foncière. Si ce caucus ne peut être le reflet des positions du royaume en raison de la souplesse même de cette structure non idéologique, il est le principal organe politique par lequel les voix contestataires de Mengo s'expriment. En conséquence, il est la plateforme de discussion par laquelle le NRM peut négocier avec le royaume. Un parlementaire ganda présent au sein du comité atteste du caractère politique des négociations : « The mailo issue was not so much discussed inside the sessional committee. Much of the negociations were done outside, when the President was inviting the buganda caucus at State House. He could not leave such a political issue to the parliament. You know, when we are talking about land in Buganda… Well… The real question was: who will control land within Buganda »[509].

Selon certains parlementaires de l'alliance informelle, l'ingérence du gouvernement NRM se manifeste également au travers de la consultance du professeur McAuslan. Appelé par le gouvernement suite au rejet de la mouture de loi de mars 1998 par le comité de session parlementaire, il doit aider les membres du comité à présenter une nouvelle version plus

---

[508]Pendant ces quelques mois, le comité à reçu la visite de plusieurs représentants du royaume mais a également échangé avec le président du caucus du Buganda. Les négociations doivent impliquer les ministères en charge de la réforme cependant ces membres du gouvernement ne doivent pas s'approprier le travail du comité.

[509] Entretien anonyme avec un parlementaire Muganda présent au sein du comité de session en charge de la réforme foncière, le 8 aout 2013 à Kampala.

rigoureuse, une version en accord avec les fondamentaux de la Constitution[510].Pionnier des consultants sur les législations foncières africaines dans les années 1980 et 1990, il est l'un des garants de la restauration d'un ordre légal, un programme porté par les bailleurs de fonds dans les années 1990 (Manji A., 2006 : 78)[511]. Ses critiques de la mouture de 1998 et les conseils apportés en vue de son « amélioration » sont orientés par l'établissement de cet ordre légal basé sur le droit : « if the third world wants to solve its problems, it must pass through the law laboratory » (Manji A., 2006 : 86).

Le professeur joue un rôle d'acteur intermédiaire car il véhicule des idées entre le Cabinet et le Parlement. Cette position « délicate » est perçue par certains membres de l'alliance informelle comme une stratégie du gouvernement afin d'imposer ses volontés. Les parlementaires Okello Okello John Livingston et Michael Werikhe évoquent un nouvel énoncé de solution non officielle, entièrement rédigée par McAuslan et un de ses anciens doctorants, le juriste George Kanyeihamba, que le professeur aurait soumis au sous-comité. Ce texte rejeté en bloc aurait cherché à promouvoir certains points connus pour être défendus par le Président en personne, tels que le renforcement des droits des détenteurs-occupants ou la mise à disponibilité du gouvernement de réserves foncière en vue de projets de développement économique[512].

Selon l'ancien doctorant de l'expert McAuslan, George Kanyeihamba, le professeur aurait été désespéré par le *politics* de cette *policy* et aurait préféré reformuler entièrement la loi afin qu'elle n'obéisse qu'à la force du droit : « He did write a private bill. His view was that there was too much politics, politicking in the land machinery, so if it was articulated by a private bill they may have enacted a much better bill than what these conflicting interests with whom he worked were trying to project »[513]. S'il est impossible de vérifier l'authenticité de ces

---

[510]Pour le professeur McAuslan, la mouture de 1998 est faible juridiquement, elle n'est pas suffisamment précise ce qui permet à certaines institutions de bénéficier d'importantes marges de manœuvre (McAuslan p., 1998 : 305).

[511] Se reporter à la section 2 du chapitre 3.

[512]Nous parlons de points de vue connus en raison de la déclaration du Président suite au vote de la Constitution lorsqu'il exprime son mécontentement concernant le chapitre foncier en raison des contraintes qu'il impose à l'État en matière d'accès à la terre.

[513] Entretien avec le professeur George Kanyeihamba, un ancien doctorant du professeur McAuslan. Il a été juge à la cour suprême. Le 21 mai 2014 à Kampala.

informations en l'absence d'une trace écrite de la *private bill*[514], l'existence de ces propos traduisent le climat de méfiance qui caractérise les relations entre certains parlementaires et le gouvernement NRM.

2.2.2 Le travail du comité de session parlementaire : à la recherche des compromis

Entre avril et juin 1998, le travail du comité de session se réalise dans un environnement surveillé par le Président. La majorité des compromis institutionnalisés se réalisent à l'intérieur du comité. À l'image du processus de fabrication du chapitre foncier, le travail d'analyse et les transformations apportées par le comité ne peuvent être remis en question lors de la deuxième lecture. Lors des discussions parlementaires, aucun amendement de fond n'est supposé bouleverser le travail effectué en amont. Le travail du comité se fonde notamment sur une séparation des sujets à dimension politique de ceux jugés juridiques. La section 2.2.2.1 explore les raisons pour lesquelles les propositions du professeur McAuslan concernant la place des régimes fonciers « coutumiers » au cœur de la politique du titre sont largement acceptées par les membres du comité. Ces propositions consistant à adapter le paradigme orthodoxe aux modes de gestion en commun de la ressource foncière ne répondent pas à un enjeu politique en raison d'une absence totale de solution alternative à la politique du titre.

En éloignant les sujets politiques attachés à la tenure mailo-bibanja, le comité facilite également le déroulement des discussions. La section 2.2.2.2 étudie les formes et les résultats des négociations menées au sujet de la tenure mailo-bibanja. Le comité travaille seulement les articles jugés anticonstitutionnels et laisse au gouvernement NRM le soin de négocier avec les parlementaires Baganda et les représentants de Mengo les articles défavorables à l'énoncé de solution foncière régionale de Mengo.

[514] Cette dernière est restée introuvable et le décès du professeur McAuslan en février 2013 a mis un terme à cette enquête.

2.2.2.1 Le passage ougandais au paradigme d'adaptation

L'expert McAuslan reprend les réflexions des années 1990 qui remettent en question la pertinence des méthodes systématiques de cadastrage et de titrage. Ces réflexions sont similaires à celles de l'Alliance et de la consultante Liz Willy. Elles introduisent de nouvelles idées acceptées par la majorité des parlementaires qui n'y voit pas de contradiction avec la politique du titre.

George Kanyeihamba décrit la mission de son ancien directeur de thèse en ces termes: « He wanted to make land accessible to the commercial world but also to the land users, to the ordinary people. The challenge was to liberate land for commercial, for the modern world, and at the same time making law work for the people. Customary law had a role to play to protect them from the effects of market transfers. So, titling was not an appropriate answer everywhere. That was his challenge »[515]. En 1998, les questionnements du professeur McAuslan rejoignent ceux de certains chercheurs de la Banque mondiale. Lors du séminaire tenu le 2 septembre 1997 à Jinja, le papier présenté par Klaus Deininger et Shem Migot-Adholla témoigne d'un changement dans les discours. En 1975, le discours officiel de la Banque mondiale excluait toute solution alternative et percevait l'enregistrement des droits fonciers associés à la titrisation comme le seul instrument au service de la sécurité et du développement (World Bank, 1975). En 1997, ces deux économistes travaillant pour la Banque mondiale envisagent désormais le titre comme une solution parmi d'autres[516].

Deininger et Migot-Adholla affirment que la sécurité foncière n'est pas dépendante de l'obtention d'un titre de propriété et que les programmes de cadastrage et de titrage sont inefficaces quand l'État n'a pas de capacités institutionnelles suffisantes. Enfin, ils reconnaissent l'étroitesse d'une définition de la tenure communale (*communal tenure*) injustement réduite à une simple forme d'agriculture collective (Klaus Deininger and Shem Migot-Adholla, 1997 : 1). Ils proposent de conserver les communs fonciers dans des régions faiblement peuplées où la terre n'est pas perçue comme un bien marchand (*Ibid* : 2). Si le titre

[515]Entretien avec le professeur George Kanyeihamba, un ancien doctorant du professeur McAuslan. Il a été juge à la cour suprême. Le 21 mai 2014 à Kampala.

[516]En 1997, cette position est celle de Klaus Deininger et de Shem Migot-Adholla et non celle de la Banque mondiale en tant qu'institution financière internationale.

de propriété demeure l'outil privilégié comme moteur du développement, la titrisation n'est plus entendue comme l'unique solution en matière de politique foncière et la gestion communautaire est envisagée comme une alternative crédible à court terme.

Le professeur McAuslan tout comme la consultante Liz Willy ou encore les membres de l'Alliance construisent leur discours sur la gestion de la ressource foncière lors d'une période d'intense réflexion sur les atouts et faiblesses du paradigme orthodoxe[517]. Les années 1990 sont également caractérisées par l'augmentation considérable d'études sur les régimes de propriété communautaires, les communs fonciers (Ostrom E., 1990). Elles déconstruisent l'idée que ces régimes freinent le développement et amènent de nouvelles réflexions, notamment sur la pertinence d'une dévolution de pouvoir aux autorités « coutumières »[518]. Une adaptation au contexte est recommandée afin que la politique du titre ne soit entreprise que dans des régions où l'individualisation des droits fonciers existe et est associée au développement d'un marché foncier[519] (Bruce W. J. and Migot Adholla S. E., 1994 : 262).

En effet, ses schèmes interprétatifs qui incarnent le paradigme d'adaptation se rapprochent des discours plus mesurés énoncés par Liz Willy ou l'ULA. La propriété privée demeure « la » bonne tenure cependant il serait contre productif de forcer son expansion dans des milieux non habitués aux transactions foncières et où les communs fonciers dominent. Depuis 1995, leur combat s'oriente vers la protection des droits fonciers des sans-titre en intégrant la pluralité des modes de gestion. Ce combat pour les régimes fonciers « coutumiers » creuse d'ailleurs un fossé entre les pratiques foncières locales dites « coutumières » et le droit

---

[517]Les écrits de John Bruce en 1994 attestent de ces questionnements sur l'efficacité de la titrisation compulsive qui caractérisent les années 90 (Bruce W. J. and Migot Adholla S. E., 1994). Il rappelle également qu'il n'existe pas d'étude empirique rigoureuse permettant de vérifier l'hypothèse du postulat associant individualisation des droits fonciers et gains de productivité dans des contextes africains.

[518]Le passage du paradigme de substitution des droits à celui de l'adaptation s'effectue progressivement pendant les années 1990. Il se répercute officiellement dans les textes de la Banque mondiale en 2003 (Workd Bank, 2003).

[519]Ce tournant en gestation fait écho aux changements opérés par la Banque suite aux virulentes critiques attaquant l'efficacité des PAS imposés aux pays en développement et leur déconnexion des impacts sociaux désastreux qu'ils engendrent (Sarrasin B., 1999). À la fin des années 1980, la Banque repense les PAS afin de mitiger les coûts sociaux et orientent à nouveaux ces programmes d'actions vers la lutte contre la pauvreté. Les nouvelles actions mettent la communauté au cœur des objectifs socio-économiques désormais orientés vers la satisfaction des besoins collectifs de base (*Ibid*).

foncier formel étatique. Pour le professeur McAuslan, il s'agit de donner une place à ces régimes que l'on oppose aux droits fonciers enregistrés[520].

L'implication de ces acteurs lors du travail du comité parvient à adapter l'énoncé de solution foncière à la pluralité des modes de gestion, un changement qui ne provient pas des membres du gouvernement et dont la signification s'oppose à la déclaration du Président insistant sur la nécessaire disparition des communs fonciers. Le rapport du comité décrit les régimes fonciers « coutumiers » comme pluriels, non individuels, et pouvant apporter une sécurité: « Honourable Members, when you are considering our proposals under this section you must appreciate that it is the tenure security which can be delivered by both customary and formal systems of tenure (…). By maintening the customary system but improving on it to conform with modern developments, we shall be empowering our rural communities to develop their potential, by giving them security of land tenure to avoid a situation where a free market reduces them to cheap labour supplemented by subsistence production » (Report of the parliamentary committee on works, transport, communications, and lands, housing and physical planning on the land bill, 1998: 21). L'objectif de l'énoncé de solution foncière reste inchangé, et le développement de l'agriculture passe toujours par le titre de propriété. Cependant, le paradigme orthodoxe fondé sur la substitution sans alternative est bousculé par une adaptation, une politique d'enregistrement des droits où le certificat permettrait de s'adapter davantage aux régimes fonciers « coutumiers »[521] et d'éviter un programme lourd de cadastrage et de titrage.

Les conclusions du rapport rendu par le comité maintiennent l'idée d'un certificat délivré par l'administration foncière décentralisée au sein des districts et comblent les vides

[520]Ce combat n'évoque pourtant pas la cohabitation des deux systèmes depuis plusieurs décennies et ses impacts sur les droits fonciers « coutumiers ». En effet, depuis le début de la colonisation, ces deux constructions, à savoir le « coutumier » et le « formel », se sont inévitablement mélangés. Or, les arguments utilisés tendent à mettre en exergue les profondes différences existant entre ces deux mondes : un monde moderne individuel issu du droit formel étatique contre un monde « ancien » où les pratiques sont communales et issues de la coutume.

[521]Cette adaptation n'est pas singulière à l'Ouganda. Elle se traduit différemment suivant les pays, que ce soit par les certificats en Ethiopie ou les plans fonciers ruraux (PFR) en Afrique l'Ouest (Colin J-P., Le Meur P-Y., Léonard E., 2009).

juridiques des procédures de délivrance[522]. Les certificats peuvent désormais être alloués à des groupes d'individus tels que des familles ou encore des clans. Le terme de *communal land* désigne désormais les gestions en groupe et les régimes fonciers « coutumiers » ne sont plus seulement envisagés comme des tenures individuelles[523]. Ce changement peut être entendu comme la victoire d'une « guerre de position ».

Un *Communal Land Association* (CLA) est créé afin de protéger les gestions en commun des terres. Il donne la possibilité à un groupe de personnes de former une association, et donc d'élire des représentants, afin de gérer la ressource foncière en accord avec leurs pratiques locales si ces dernières ne sont pas discriminantes envers les lois issues du droit formel étatique[524]. Le CLA n'engage aucune démarcation, et permet seulement la mise en place d'une constitution détaillant les règles et pratiques locales autour de la gestion de cette terre.

Selon le président Benedict Mutyaba, ce discours sur les modes de gestion du foncier n'existait pas chez les parlementaires[525]. Depuis les débats constitutionnels, les régimes fonciers « coutumiers » ont toujours été associés au *freehold*. Il n'existe pas, au sein des élus, de débats sur la manière dont les individus détiennent leur terre. Ainsi, le caucus APG ne discute pas des effets négatifs ou positifs du titre de propriété mais cherche davantage à protéger les terres « coutumières » contre tout accaparement[526]. Il en est de même pour ce que nous avons baptisé « d'alliance informelle ». Elle ne s'active que de manière conjoncturelle. Elle ne trouve pas

---

[522]Le professeur McAulsan détaille ce qu'il considère comme des imprécisions et des vides juridiques au sein du draft de 1998 dans son chapitre *As Good as it Gets : Politics and Markets in the Making of Uganda's Land Act* (2003).

[523]Il semble impensable d'imaginer que les premières moutures de loi aient pu refléter une vision naïve des régimes fonciers « coutumiers ». Les acteurs au cœur du processus de fabrication sont des ougandais dont les familles peuvent habiter les milieux ruraux et détenir des terres en vertus de ces régimes locaux. Ils sont donc habitués à la pluralité des modes de gestion du foncier, qu'ils fonctionnent au niveau des familles étendues ou des clans.

[524]McAuslan s'est notamment inspiré de la loi Tanzanienne. Dans les années 90, il a participé à son processus de formulation. Le CLA s'inspire notamment des assemblées villageoises tanzaniennes permettant aux hommes du village de gérer la ressource foncière (McAunslan, 1998 : 529)

[525]Entretien avec Benedict Mutyaba, le président du comité de session parlementaire sur la réforme foncière de 1998 (*Land Act*), le 18 novembre 2013 à Kampala.

[526]Entretien avec Mr Ongom Abednego A, un parlementaire pour la circonscription de Omoro (Gulu district) pendant le 6ème parlement. Il a été président du *Acholi Parliamentary Group* (APG) pendant le 6ème parlement (1996-2001). Le 20 février 2014 à Kampala.

d'ancrage institutionnel et, a fortiori, ne présente pas de plateforme de discussions où des acteurs pourraient échanger. Elle ne porte pas un discours novateur sur la gestion concrète des terres par les individus.

Que ce soit les membres de l'APG au niveau de la région Acholi ou ceux de l'alliance informelle, leur méfiance à l'égard des politiques foncières du gouvernement NRM, et plus largement envers tout « étranger » souhaitant obtenir une terre dans les territoires du Nord et de l'Est, est le principal moteur de leur engagement dans les discussions. La politique des camps, initiée en 1996 par le gouvernement dans les zones touchées par la guerre, alimente les peurs. Lors de leur travail de sensibilisation au sein des communautés, ces parlementaires diffusent cette méfiance envers les politiques foncières du gouvernement NRM : « So when we arrived at the camp everybody would be there because you couldn't be elsewhere. So we talked to them about land and we told them that the intention of the camp was to finish them so their land could be taken... We went to all the camps in Acholi, all the sub-counties, we went there and we were together »[527].

Cette méfiance explique notamment le soutien de l'alliance informelle aux propositions du président du comité portant sur l'encadrement juridique de la transformation des *leaseholds* en *freehold*. Aucune des moutures de loi n'évoque le contrôle de ces baux parfois accordés illégalement sur des terres « coutumières » occupées. Le souvenir de la construction des réseaux clientélistes par l'allocation de baux est présent dans l'esprit des parlementaires de l'alliance informelle[528]. Ils considèrent qu'une transformation automatique et sans restriction des baux est une porte ouverte à l'accaparement des terres du Nord et de l'Est[529].

Soutenu par l'alliance informelle et quelques parlementaires ganda, le président Benedic Mutyaba propose une modification de la clause très controversée au sein du comité : une limite temporelle à la conversion. Par ailleurs, le *District Land Board* (DLB) doit désormais s'assurer

---

[527]Entretien avec Okello Okello J. Livingston. Il est un ancien fonctionnaire pour le ministère des terres dans les années 1980. Il a été président du comité technique foncier en 1995 et président de *l'Acholi Parliamentary Group* (APG) pendant le 8ème parlement (2006-2011). Le 11 novembre 2013 à Kampala.

[528]Se reporter à la section 2 du chapitre 3.

[529]Entretien avec Mr Ongom Abednego A, un parlementaire pour la circonscription de Omoro (Gulu district) pendant le 6ème parlement. Il a été président du *Acholi Parliamentary Group* (APG) pendant le 6ème parlement (1996-2001). Le 20 février 2014 à Kampala.

de la légalité du bail et vérifier qu'aucune personne ne revendique un droit sur ladite terre[530]. Enfin, la transformation des baux n'est valide que pendant trois ans à compter du vote de la loi. Ces modifications divisent. Elles dissocient les individus bénéficiaires de la politique foncière « informelle » menée par le NRM à la sortie de la guerre du « bush », de ceux se situant en dehors de ces réseaux de pouvoir. En conséquence, l'alliance informelle ne porte pas un discours alternatif à la politique du titre et à sa traduction locale de l'enregistrement des droits fonciers[531].

Enfin, la mouture de loi retravaillée intègre pour la première fois les autorités « coutumières » à la procédure de délivrance des certificats. Leur aide est désormais sollicitée lors du travail d'identification des droits fonciers, ainsi qu'en cas de conflit lors de ce travail d'investigation. Cette intégration des autorités « coutumières » est recommandée aussi bien par le professeur McAuslan que par les membres de l'Alliance. Cependant, les députés de l'alliance informelle insistent pour limiter leur autorité en invoquant un manque de légitimité. L'ancien président de l'APG et membre du comité de session, Ongom Abednego A., affirme que cette légitimité s'est érodée pendant la guerre : « Clan leaders, sub-clan chiefs… Yes they had to be part of the adventure. But they cannot have too much power. You know, it depends where you go but some of them do not have any legitimacy anymore. By that time, some of them were colluding with the ennemy (LRA), we knew it… And some of them are very corruptible people »[532].

Cette décision de limiter l'intégration des autorités « coutumières » au sein de l'énoncé de solution réaffirme l'enjeu principal de l'énoncé : la formalisation des droits fonciers « coutumiers » par les institutions étatiques. Si les institutions « coutumières » peuvent continuer à exercer une autorité, ce « pouvoir » est confiné à la sphère « informelle » et

---

[530]Entretien avec Benedic Mutyaba, le président du comité de session parlementaire sur la loi foncière, le 18 novembre 2013.

[531]Nous avons choisi de ne pas travailler sur les transferts d'action publique (*policy transfert*), la circulation d'idées de la sphère internationale aux arènes locales. Il serait intéressant de travailler sur la traduction, c'est-à-dire par la réinterprétation, l'appropriation de ce passage au paradigme d'adaption par la société ougandaise.

[532]Entretien avec Mr Ongom Abednego A, un parlementaire pour la circonscription de Omoro (Gulu district) pendant le 6ème parlement. Il a été président du *Acholi Parliamentary Group* (APG) pendant le 6ème parlement (1996-2001). Le 20 février 2014 à Kampala.

contribue à maintenir ce que le professeur M. Mamdani (2004) perçoit comme les marqueurs d'un gouvernement indirect, c'est à dire un ordre « coutumier » d'un côté et un ordre « moderne » de l'autre.

En conséquence, nous ne considérons pas le travail du comité comme permettant la fabrication d'un nouvel énoncé. L'objectif est toujours d'homogénéiser les régimes fonciers « coutumiers ». L'énoncé de solution foncière retravaillé fait bien la promotion d'un enregistrement des droits qui s'effectue sur le modèle du titre ou du certificat. La structure de signification en fabrication confirme son caractère néolibéral. Ces nouvelles dispositions sont les marqueurs théoriques de la transformation du paradigme orthodoxe où seule la titrisation systématique était jadis préconisée. Bien qu'un certificat puisse toujours être transformé en *freehold*, la gestion de la terre n'est plus seulement considérée comme étant individuelle. Si des oppositions individuelles persistent[533] à l'adaptation, elle est largement acceptée par les membres du comité[534].

2.2.2.2 Répondre par le droit au paradoxe du « problème mailo »

Les dimensions politiques que sous-tend la gestion de la tenure mailo-bibanja fait naître un paradoxe, une contradiction que le processus de rationalisation commun à tout texte ou discours politiques dont l'objectif est de tendre vers le rationnel et la cohérence (Edelman M., 1991 : 23) n'est pas parvenue à gommer. Depuis 1990, toutes les moutures de loi font la promotion d'un énoncé de solution foncière basée sur le paradigme orthodoxe. Or, les négociations concernant la gestion du système mailo-bibanja apportent des solutions qui contrecarrent les droits des propriétaires mailo. Selon Benedict Mutyaba, de nombreux articles proposés dans la mouture de 1998 concernant la régulation des relations entre les propriétaires et les détenteurs-occupants sont anticonstitutionnels[535].

---

[533]Le parlementaire Okello Okello John Livingston est réticent à l'idée de délivrer des titres de propriété ou des certificats dans les régions largement dominées par les régimes fonciers « coutumiers ».

[534] En Entretien avec Michael Werikhe, parlementaire pour la circonscription de Bungokho South et secrétaire du comité de session parlementaire sur la loi foncière, le 15 février 2014 à Kampala.

[535]Entretien avec Benedict Mutyaba, le président du comité de session parlementaire sur la réforme foncière de 1998 (*Land Act*), le 18 novembre 2013 à Kampala.

Ces articles bafouent la protection des individus contre toute privation illégale de leurs biens, garantie par l'article 26 de la Constitution. Depuis 1987, toutes les déclarations des membres du gouvernement et les conclusions des études menées conjointement par le LTC et le MISR mettent l'accent sur la vulnérabilité des droits fonciers des détenteurs-occupants et des *bona fides* face à ceux des propriétaires. L'entrée de Mengo dans les négociations oblige le Cabinet à reconnaître les droits fonciers des deux protagonistes et à ne plus rendre obligatoire les mécanismes permettant une récupération de l'entièreté des droits par les détenteurs-occupants. En conséquence, les nouvelles moutures de loi négociées au sein du Cabinet depuis 1997 tendent à majorer le pouvoir du titre de propriété détenu par le propriétaire mailo. La lutte des classes entreprise par le Président dès la fin des années 1980[536] se poursuit. Combattre les propriétaires mailo est une lutte pour le peuple, une lutte populiste en accord avec les politiques NRM.

Malgré le caractère profondément politique des articles de lois attaché à la régulation du système mailo-bibanja, le comité négocie des compromis avec le Cabinet en ne mobilisant que des arguments juridiques. Toutes les discussions, qui se déroulent au cours d'un processus de fabrication, se construisent sur une alternance systématique entre arguments politiques et juridiques (Majone G., 1989 :3, P. Lascoumes, 2009). Les membres du comité déploient majoritairement une argumentation reposant sur les outils traditionnels de la logique et les chapitres de la Constitution sont utilisés comme des références. La plupart des modifications apportées aux articles de lois concernant le système foncier mailo-bibanja sont justifiées par un argument juridique : la nature anticonstitutionnelle des articles.

Dès le mois d'avril 1998, le comité de session parlementaire commente le caractère anticonstitutionnel de la définition du terme *bona fide.* Il repose sur un concept invérifiable, celui de la bonne foi, et ne prévoit pas de compensation pour la perte des intérêts fonciers des propriétaires terriens, pourtant prévue à l'article 26 de la Constitution. Selon le secrétaire du

---

[536]Les chapitres3 et 4 insistent sur la construction de cette lutte contre le système foncier mailo-bibanja. En analysant le fonctionnement du *No Party System* lors de la formulation du *Land Act*, Carbone G. (2001) associe la protection des détenteurs-occupants à une stratégie électorale sur laquelle nous n'avons pas insisté. En effet, le nombre des détenteurs-occupants est beaucoup plus conséquent que celui des propriétaires mailo, et tout appui de ce groupe majoritaire en région centrale est un atout précieux en termes de politique électorale. Cependant, si le Président peut capitaliser sur cette politique foncière, nous ne la pensons pas imbriquée au cœur d'une stratégie de campagne présidentielle en raison du poids des allégeances qu'elle suppose.

comité de session, Michael Werikhe, la nature anticonstitutionnelle de certains articles explique la nécessité d'établir des compromis : « The land bill 1998 was not good. When you don't pick a side, because you know, Mengo was against Museveni's plan of fostering tenants' land rights, as a lawyer, you cannot accept clauses depriving people of their properties. He had to back up on those things »[537].

La définition du terme *bona fide* proposée par la mouture de 1998 bafoue les droits de propriété privée en ne proposant aucune compensation aux propriétaires forcés d'héberger toute personne installée sur leur terre par le gouvernement ou une autorité publique. Quelques jours avant le début de la deuxième lecture au Parlement, le Cabinet accepte de modifier la définition du terme de *bona fide*. Le concept de bonne foi disparait[538] et les propriétaires sont dédommagés pour la perte de leurs droits (New Vision 19 juin 1998).

La protection constitutionnelle des droits des propriétaires remet également en question les modalités d'allocation du certificat d'occupation et de sa mise en gage auprès d'un établissement bancaire. La mouture de 1998 permettait aux détenteurs-occupants d'agir sans le consentement du propriétaire. Le comité rend nécessaire l'accord de ces derniers et invoque une nouvelle fois l'article 26 de la Constitution.

Le comité redonne également un caractère national à certains articles de lois tournés spécifiquement vers certains districts. Il approuve la création d'un fonds (*Land funds*) destiné à faciliter le rachat des droits fonciers des propriétaires mailo mais supprime les distinctions régionales favorisant le district de *Kibaale* au détriment d'autres régions dans le cadre d'une loi nationale (Report of the parliamentary committee on works, transport, communications, and lands, housing and physical planning on the land bill, 1998 : 38).

Enfin, le comité se positionne contre l'homogénéisation du loyer annuel payé par les détenteurs-occupants. Si les taxes doivent rester symboliques (*nominal*), leur montant doit être

---

[537]Entretien avec Michael Werikhe, parlementaire pour la circonscription de Bungokho Southet secrétaire du comité de session parlementaire pour la réforme de la loi foncière, le 15 février 2014 à Kampala.

[538]La mouture de loi de 1998 spécifiait qu'une personne pouvait prétendre à la qualification de *bona fide* si elle s'était installée sur une terre enregistrée qu'elle pensait libre de droit. Se reporter au tableau de la section 2.1.2.

calculé en fonction de la valeur de la terre[539] dont le prix varie d'une région à l'autre (*Ibid*). Cette proposition du comité concernant le « problème mailo » est la seule qui ne repose pas sur un argument juridique. En proposant l'adaptation du loyer aux conditions économiques des régions, le comité opère un compromis entre les volontés de Mengo, à savoir la restauration d'un loyer de nature commerciale, et celles du Président, le paiement d'un loyer symbolique permettant de sécuriser les droits fonciers des détenteurs-occupants[540].

Les négociations de nature politique, c'est-à-dire les discussions autour de la question des 9000 sq miles ou de la transformation des *leaseholds* en *freehold* pour les terres situées au Buganda, se déroulent en dehors du comité, pendant les réunions organisées par le Président entre le caucus Baganda et les représentants de Mengo. Aucun compromis politique n'est négocié lors de ces réunions privées. Les compromis négociés avec Mengo au début des années 1990 lors de la construction de la légitimité politique du régime NRM ne sont plus d'actualité. La restauration du royaume et du système foncier mailo-bibanja ont fait de Mengo un acteur à part entière du jeu politique et foncier, cependant sa force de négociation est amoindrie et les compromis acceptés par le Président sont à la hauteur de son poids dans les arènes du pouvoir. En 1998, le NRM est parvenu à sécuriser le vote des Baganda dont le soutien, important en région centrale, solidifie la position du Président déjà confortablement élu en 1996.

Certaines figures Baganda ont choisi les politiques du NRM au détriment des intérêts de Mengo. Tel est le cas du professeur Apolo Nsibambi, l'un des moteurs de la restauration du royaume et de la restitution de ses biens. À la suite des coalitions contre nature entre certains délégués constitutionnels ganda et les anciens partis de l'opposition lors de la formulation de la Constitution, il se rapproche du NRM et devient ministre des services publics. En 1998, il défend bec et ongle le projet de loi foncière, convaincu par le « bricolage cognitif » de la Banque mondiale érigeant le titre de propriété en réponse aux problèmes de développement (A.

[539]Le comité rappelle qu'en 1998 l'achat d'un acre de terre en capitale approche les 10 millions de shilling (7500 euros) quand il coûte 50 000 shilling (35 euros) dans la région du Karamoja au nord-est du pays.

[540]Entretien avec Benedict Mutyaba, le président du comité de session parlementaire sur la réforme foncière de 1998 (*Land Act*), le 18 novembre 2013 à Kampala.

François, 1998 : 25). Il soutient une politique de transformation des droits fonciers des détenteurs-occupants en *freehold*[541].

2.2.3 Les amendements de la dernière chance en session plénière

Le 20 juin 1998, les débats généraux sur la réforme des politiques publiques foncières débutent par cette mise en garde du président Mutyaba : « I implore you to become leaders, because this law is not about politics » (Parliamentary debates, 1998 : 4044). Cette mise en garde souligne le poids de la dimension politique de cette politique publique depuis le commencement de sa fabrication[542]. Si les plus fortes transformations ont été opérées au sein du comité de session, la deuxième lecture permet de faire passer les amendements de la dernière chance, des modifications préparées en amont lors des réunions de caucus. Toutes les modifications proposées en deuxième lecture ne sont pas des amendements spontanés. Ils sont les fruits de discussions et de négociations se déroulant en amont au sein de chaque caucus, une préparation à la bataille parlementaire.

La section 2.2.3.1 examine l'acceptation de l'adaptabilité par les parlementaires. Pendant les débats, ces derniers ne discutent pas des pratiques foncières des citoyens et de la difficulté qu'auront les certificats à capturer cette diversité afin de respecter les droits fonciers de chacun. Les forces et les faiblesses de l'adaptation ne sont pas débattues car les députés ne s'attachent qu'à la ressemblance du certificat au titre de propriété. Les débats se focalisent essentiellement sur le coût de la formalisation et sur l'accès au crédit qu'il permet[543]. Seul l'investissement compte et les dimensions politico-sociales du foncier sont mises de côtés. Enfin, la section 2.2.3.2 étudie les propositions d'amendements émanant de l'exécutif. Ces propositions contredisent parfois les compromis négociés en amont. Un amendement

---

[541]Entretien avec Apolo Nsibambi, ancien premier ministre du gouvernement NRM, le 14 juin 2013 à Kampala.

[542] Le président de l'assemblée est James Wapakabulo, un proche du Président dont la réputation est entachée par le passage en force de la loi sur le Mouvement en 1997.

[543] Ces discussions reflètent parfaitement l'évolution du référentiel foncier où l'on passe du paradigme de substitution de droits privés individuels aux droits « coutumiers » au paradigme d'adaptation par la certification.

symbolique qui, traduit l'enjeu central de cette « guerre de position », achètera la paix avec Mengo.

2.2.3.1 Oui à l'enregistrement des droits pour un usage privé de la terre… Mais pas pour tout le monde !

Le Parlement est communément qualifié de lieu d'élaboration des compromis entre une majorité politique et l'opposition. Au sein du Parlement ougandais, les caucus extérieurs à celui du « Mouvement » s'apparentent à une forme d'opposition tout en restant profondément ancrés dans les rouages du No Party System bâtis sur le mérite individuel. Le temps de la deuxième lecture constitue un nouvel espace de négociation des compromis institutionnalisés, au sein duquel les acteurs « s'approprient (ou rejettent) les enjeux sociaux, les reformatent selon leur logique interne » (Lascoumes P., 2009 : 458).

Pendant la deuxième lecture, l'adaptation comme réponse aux faiblesses du paradigme orthodoxe est largement acceptée par les parlementaires car elle ne modifie pas le cœur de l'énoncé, à savoir l'homogénéisation du système foncier par les régimes privés. Si on note un enthousiasme plus marqué des législateurs originaires du Sud ou de l'Ouest, des régions davantage familières du titre de propriété[544], le schème interprétatif associant le titre de propriété au développement est unanimement accepté.

La *traduction* ougandaise de l'adaptabilité, c'est-à-dire la création d'un certificat permettant un enregistrement de droits fonciers détenus en commun, est acceptée pour des raisons étrangères aux réflexions sur les atouts et les faiblesses du paradigme orthodoxe. Quelque soit leur origine, de nombreux parlementaires y trouvent un moyen d'obtenir un équivalent au titre sans passer par le labyrinthe administratif habituel puisque le certificat est délivré directement par le *District Land Board* (DLB).

Le président de l'APG, Ongom Abednego A., explique cet engouement général pour le certificat en raison des avantages qu'il présente pour obtenir un crédit bancaire: « On one hand, because you know with the customary tenure, it is difficult to get a loan for developement, so most of us thought that with some kind of titeling, them someone could say this is now my land

[544] Cette tendance était celle des débats constitutionnels. Se reporter à la section 2 du chapitre 4.

and and i can use it as a collateral in a bank and get some money out of it. Most of the people during the debate at the parliament were ok with the certificate, they thought it was good because you get a different certificate according to what you want to do with your land »[545]. Nous retrouvons ici les schèmes du paradigme orthodoxe. Encore une fois, il n'existe pas de solution alternative et ces schèmes auxquels tous les parlementaires adhérent solidifient les contours d'une structure de signification de type néolibéral.

Les discussions concernant le certificat ne sont pas politisées, elles ne provoquent pas de divisions régionales car le certificat n'est pas associé à un débat sur la gestion des terres. Ce n'est pas le cas de tous les sujets. Nous avons choisi ne pas aborder dans ce chapitre la question des droits de la femme cependant il constitue un bon exemple des dissensions entre parlementaires puisqu'elle touche directement aux pratiques et, a fortiori, à une nouvelle structure de domination qui en découle. La clause de copropriété des conjoints présentée lors du séminaire d'avril 1998 est proposée par la parlementaire Miria Matembe. Elle suscite de violents débats se rapportant tous à la manière dont la terre est gérée et comment cette gestion s'intègre dans les codes de la société. Si cette clause est finalement acceptée par le Parlement, elle ne figure pas dans le texte de lois. Aujourd'hui, elle porte le nom de *Lost clause* en raison du mystère qui entoure la disparition de cet article.

À l'exception du député Acholi Norbert Mao, aucun parlementaire n'évoque la manière dont les ougandais détiennent leur terre. Aucune discussion ne questionne la «compatibilité » du certificat avec les gestions multiples et les divers systèmes de gouvernance qui y sont associés. Les régimes fonciers « coutumiers » restent, dans les imaginaires collectifs, associés au *freehold.* Si les nouveaux schèmes interprétatifs introduits par le comité sont acceptés, ils ne sont pas intégrés dans les discours des parlementaires.

Selon George Kanyeihamba, l'ancien doctorant de McAuslan, l'hybridation du titre de propriété par le certificat ne contredit pas l'enregistrement des droits fonciers et leur transformation en régimes privés, un point sur lequel tous les élus s'entendent[546]. Ce point est

---

[545] Entretien avec Mr Ongom Abednego A, un parlementaire pour la circonscription de Omoro (Gulu district) pendant le 6ème parlement. Il a été président du *Acholi Parliamentary Group* (APG) pendant le 6ème parlement (1996-2001). Le 20 février 2014 à Kampala.

[546]Entretien avec le professeur George Kanyeihamba, un ancien doctorant du professeur McAuslan. Il a été juge à la cour suprême. Le 21 mai 2014 à Kampala.

le cœur des discussions. Les élus ne se saisissent pas de ce que le passage du paradigme orthodoxe au paradigme d'adaptation peut signifier en pratique comme par exemple une transformation des droits et des systèmes de gouvernance qui y sont associés. Nous verrons dans le chapitre 7 que la mise en œuvre d'un programme de certification dans le Nord du pays déclenche ces discussions.

Cet engouement pour le *freehold* n'est pourtant pas absolu. Les débats autour de l'article sur la conversion des *leaseholds* en *freehold* traduisent un retour des divisions régionales. Ayume Francis, le ministre au Cabinet du Président, conteste les garde-fous proposés par le comité de session et plus particulièrement la période de trois ans pendant laquelle les conversions sont autorisées. Cette fois-ci, certains parlementaires ganda, associés à ceux du Nord et de l'Est, s'opposent vigoureusement à cet amendement qui supprime la limite temporelle pour la remplacer par une délimitation de surface. La conversion est autorisée jusqu'à 200 hectares et le DLB doit donner son approbation lorsque la surface est supérieure[547].

À ce stade du débat, les discours intègrent un nouvel argument de sur-politisation : la construction du réseau foncier clientéliste du Président. L'argument de surpolitisation lors des débats parlementaires permet de se distancier de l'enjeu spécifique discuté pour céder la place à des interactions politiciennes car «le contenu des politiques publiques n'est pas simplement à mettre en relation avec les préférences et les choix du parti au gouvernement, mais aussi avec l'état de la compétition politique à un moment donné et les formes de compromis qui sont établis » (Lascoumes P., 2009 :476).L'alliance informelle se ressoude et un parlementaire du district d'Iganga à l'Est, Mr Sembajja, expose clairement cette problématique à ses confrères : « It would be really unfair to turn leasehold into automatic freehold, because some people in this country have received huge chunks of land using their positions or their political influence » (Parliamentary debates, 1998 : 4073).

La politique foncière souterraine du gouvernement NRM dont la finalité est de solidifier son réseau clientéliste est remise en question, non parce qu'elle prive des ayants-droit de leur droit foncier mais parce qu'elle participe à creuser des inégalités entre les « mouvementistes » privilégiés et les « autres ». Les parlementaires ganda royalistes s'opposent également à la clause de conversion en raison des torts qu'elle pourrait causer au royaume du Buganda. Si des

[547] Cette approbation se base sur « l'intérêt public ».

baux sont transformés en *freehold*, le royaume ne pourra plus récupérer l'intégralité des mailo *Akeenda* et construire son patrimoine foncier nécessaire à l'affirmation du royaume en tant que *polity*.

Le royaliste ganda Wassa Lule propose un second amendement permettant d'exclure le royaume du Buganda des zones de conversion, une proposition rejetée par les parlementaires. Ces nouvelles divisions sont les reflets des enjeux de pouvoir qu'engendre la fabrication de l'énoncé de solution foncière basé sur l'expansion du *freehold.* Les parlementaires luttent pour que l'expansion du *freehold* favorise leur position au sein du régime ainsi que leur intérêt personnel[548].

Pour les parlementaires du Nord et de l'Est, la conversion des *leaseholds* en *freehold* permet aux proches du président Y.K. Museveni d'acquérir à perpétuité d'importantes surfaces parfois situées dans leur région[549].Il s'agit de protéger ces régions contre une invasion « d'étrangers ». Les propos de Michael Werikhe, parlementaire pour le district de Mbale à l'Est du pays, traduisent cette idée en distinguant les pratiques des réalités juridiques : « In theory people can buy land wherever they want. That's what we agreed on in 1995. In practice it is not that easy. Those politicians… they got big pieces of land when the bush war was over. If you turn leases into *freehold*, you give them full rights in perpetuity, full rights in a place which is not theirs, where they don't belong. How can people accept that ? »[550]. Le poids des opposants à l'amendement du ministre n'est pourtant pas suffisant. Limitant la surface de conversion à 100 hectares, la clause est votée par les parlementaires.

---

[548] La construction du réseau clientéliste du président est un sujet extrêmement complexe en raison du manque de fiabilité des informations. Des individus aux origines diverses ont très probablement bénéficié de cette redistribution, qu'ils soient natifs du Buganda ou des districts de l'Est.

[549] Se reporter au chapitre liminaire.

[550]Entretien avec Michael Werikhe, parlementaire pour la circonscription de Bungokho South et secrétaire du comité de session parlementaire sur la loi foncière, le 15 février 2014 à Kampala.

2.2.3.2 Négocier le « problème mailo » : acheter la paix avec un compromis symbolique

Au sein du Parlement, les lignes narratives de l'alliance discursive ne sont pas utilisées. Au contraire, les acteurs optent pour une dynamique de sous-politisation. Les tactiques procédurales sont préférées aux attaques « personnelles » tout en constituant une position de force. La sous-politisation permet de minimiser la dimension substantielle des enjeux tout en maintenant la politisation des débats (Lascoumes P., 2009 : 460).

Le parlementaire Ken Lukyamuzi, ce royaliste affilié à l'ancien parti CP, opte pour cette stratégie de sous-politisation et dépose une motion demandant l'arrêt du vote de la loi foncière, pour permettre un report de 12 mois qu'il juge nécessaire à la sensibilisation des citoyens pour qu'ils puissent prendre part au débat (Parliamentary debates, 1998 : 4062). Cette motion est secondée d'un amendement constitutionnel reportant la date butoir du 2 juillet 1998, date à laquelle la loi doit être votée.

Face à la fermeture des négociations avec le gouvernement NRM, le report de la date butoir est l'une des dernières stratégies qu'utilise le front Baganda afin de modifier les rapports de force au Parlement. Dès le lendemain du rejet de cette motion, 200 jeunes ganda royalistes[551] déclarent leur intention de kidnapper les parlementaires Baganda afin qu'ils ne participent pas au débat (The Crusader, 23 juin 1998). Si ces menaces ne sont pas suivies d'actions, elles expriment le désespoir de certains Baganda royalistes face au blocage des négociations au sujet du « problème mailo ».

Quatre jours avant la fin de la deuxième lecture, le ministre au Cabinet du Président, Francis Ayume, revient sur les acquis des négociations faites avec le caucus du Buganda. L'argument de la bonne foi du bona fide est définitivement abandonné[552].Le ministre propose cependant une série d'amendements orientés à nouveau vers le renforcement des droits des détenteurs-occupants au détriment de ceux des propriétaires mailo.

---

[551] Parmi ces étudiants figurent notamment des membres de l'association *Nboza Za Mbogo*et du groupe de pression royaliste *Abazukulu Ba Buganda* connu pour ses positions extrêmement radicales.

[552] Pour rappel, le président Y. K. Museveni a accepté de retirer cette définition du *bona fide* permettant à toute personne de bonne foi occupant une terre enregistrée de légaliser ses droits d'occupation.

Ces mesures concernent les individus présents sur une terre cadastrée et dont les droits fonciers ne sont pas protégés par la nouvelle définition du terme bona fide. Ces derniers obtiennent un délai de deux ans pour se rapprocher du propriétaire et négocier leur droit foncier. Pendant ce laps de temps ils ne peuvent souffrir d'aucune expulsion. Une nouvelle fois, la fabrication de la catégorie juridique des bona fides permet au gouvernement NRM et à son Président de poursuivre une politique populiste affichant la protection du bas peuple.

Cette proposition est automatiquement rejetée par plusieurs parlementaires Baganda et de l'alliance informelle, tous soulignant la nature anticonstitutionnelle de l'amendement privant le propriétaire d'une partie de son bien : « But there is no way we can make these provisions. They will be violating the rights of the registered owner » (Parliamentary debates, 1998: 4237). Un consensus est trouvé, il engage ces individus à négocier directement leurs droits avec le propriétaire sans lui accorder de période d'immunité. Comme le précise ce parlementaire royaliste ganda, cet amendement est interprété par les royalistes comme une remise en question des compromis négociés avec le front Baganda : « We were not suprised but it was not a fair game. The Baganda caucus did not… well and still don't… the caucus did not have a common position on land. So during the debate, MPs who were in favor of a fair law, a law which will not deprave landlords of their rights… well we were even less vulnerable. The President did not want to loose on that one. He wanted to give full protection to trespassers, tenants, bona fide or what »[553].

Un nouvel amendement est proposé par Ayume Francis lors du débat sur le paiement du loyer. L'esprit de cette proposition fait écho à une déclaration du Président un mois plus tôt. Face aux journalistes du journal New Vision, le Président s'exprime sur l'économie rurale en Ouganda, une économie qu'il qualifie depuis 1986 de non capitaliste : « In villages there are no capitalist relations. People do not have adequate income. How can you charge them economic rent? (…) We should get out of this feudal system especially the villagers who don't have money »[554] (New Vision, 19 mai 1998). Afin de baisser davantage le prix du loyer annuel, et le

---

[553] Entretien anonyme avec un Parlementaire ganda royaliste du 6ème parlement, présent pendant les débats sur la réforme de la loi foncière, le 20 janvier 2014 à Kampala.

[554]Au cœur des écrits autobiographiques du Président (Y.K. Museveni, 1994), les classes paysannes sont homogènes et les divisions sectaires découlent d'une absence de classes sociales au sein de la société ougandaise. Pour le Président, le passage d'une classe paysanne à une classe bourgeoise et prolétaire dans les sociétés africaines n'aurait pas eu lieu. Il souligne que les classes des artisans et des féodaux auraient été supprimées par la colonisation et que la société ougandaise serait composée à 92% d'une

rendre ainsi exclusivement destiné à empêcher les propriétaires mailo d'expulser librement les détenteurs-occupants, le ministre propose de fixer son prix à 1000 shilling par an[555], quelle que soit la valeur de la terre[556]. Une fois de plus, la désunion du caucus du Buganda sur les questions relatives au « problème mailo » avantage l'exécutif et, malgré les contestations de certains parlementaires ganda, l'amendement est voté.

La défaite du front Baganda est toutefois adoucie par une concession symbolique accordée à Mengo lors des discussions sur la gestion des terres « libres ». En 1995, les délégués constitutionnels s'étaient accordés pour confier la gestion des terres n'appartenant à personne aux *District Land Boards* (DLBs) au nom des citoyens. Face à la complexité du dialogue entre le front Baganda et le Président mais également aux divisions existant au sein du caucus du Buganda, un amendement est préparé en amont entre le caucus NRM, Mengo et le caucus du Buganda. Ces terres « libres de droit » ne sont pas démarquées, localisées, et peuvent notamment se situer dans les anciennes terres de la Couronne situées au Buganda, c'est-à-dire les *mailo Akeenda*.

L'amendement porté par le ganda Ssekandi Edward propose que le DLB agisse au nom de l'institution traditionnelle du district dans lequel il est situé. En conséquence, les DLBs des districts regroupés dans le royaume du Buganda détiendraient ces terres au nom du *Kabaka*. Cet article redonne symboliquement au roi du Buganda son statut de *Ssabataaka*, c'est-à-dire de gardien des terres du royaume. Le secrétaire du caucus NRM, James Kinobe, insiste sur la nature symbolique de cet arrangement négocié en amont : « We had been meeting the *Katikiiro*. Then we were invited by the Lukiiko, and they presented the position they wanted us to defend.

---

classe paysanne vivant d'une agriculture vivrière où l'échange et la spécialisation resteraient de grandes inconnues (Museveni Y. K., 1997 : 188). Cette conception de la société ougandaise permet au Président de blâmer toute action « sectaire » cherchant à diviser ces communautés paysannes qui, du Sud au Nord de l'Ouganda, fonctionneraient, selon lui, toutes de manière similaire. Ce discours se construit sur le postulat que la société ougandaise forme un tout homogène, une vision très critiquée par plusieurs chercheurs tels que Nelson Kasfir ou Mahmood Mamdani. Le premier souligne les différences existant en termes de nature de production entre petits et grands producteurs (Kasfir N., 1986). Le second analyse les transformations de la société Baganda opérées à partir de 1900 suite à la création de l'oligarchie foncière (Mamdani M., 1976).

[555] Cette somme représente approximativement 25 centimes d'euros.

[556] Les entretiens menés par Carbone G. (2001) sur le loyer annuel affirment que cette proposition émane directement du Président.

We studied it and found out what was in line with the constitutional provisions. For example, the idea of handing the controversial 9,000 sqm to the Kabaka was unfeasible, as this would have meant the Kabaka to perform an administrative function, which is unconstitutional. But we managed to work out and pass a slightly different motion, suggesting that the body in charge of managing that land would have done so in the name of the king. This was a representative function, a symbolic recognition. And the caucus agreed on that. Even Mengo realised our proposal was not as bad »[557].

L'amendement est symbolique, cependant il capture une partie des revendications politiques de Mengo puisqu'il inscrit officiellement les institutions traditionnelles au cœur du *Land Act*. Il reconnaît une représentation et donc une légitimité, raison pour laquelle il est violemment rejeté par certains « pro-mouvementistes », qu'ils soient ganda ou originaires d'une autre région[558]. Surtout, il traduit parfaitement le combat que mène Mengo : changer la structure de domination de type étatique. La structure de signification est en construction. Elle repose sur un système juridique mixte qui, suivant la place que l'on donne aux autorités « coutumières » et aux institutions traditionnelles, peut amener la structure de domination à changer et à se transformer en une structure de domination mixte où différentes organisations politiques peuvent gérer ensemble l'allocation des ressources foncières.

Suite à un ajournement de séance l'amendement symbolique est accepté en signe de compromis envers Mengo dont la majorité des revendications sont restées lettres mortes (The Monitor, 30 juin 1998). L'ancien président du comité constitutionnel de 1995 sur les terres atteste du caractère symbolique mais politique de cet amendement : « In our political evolution you have forward and backward movements. One day we move as country and another day we move as tribes. That was a balance. Those who wanted to restore the strong kingdoms and go to a federalist system, this move was done for them, as a compromise. We have nationalist, traditionalist, federalist.... So, the certificate of the DLB could be issued with the signature, the symbol of the king. You know, we have so many tribal groups in Uganda... So if you have to bring all those people how do you do? You make political compromises. Sometimes, even a

---

[557] Entretien avec le lieutenant James Kinobe effectué par Carbone G. (2001 : 210) le 3 juin 1999 à Kampala

[558] L'amendement est notamment rejeté par de nombreux ministres tels que Sam Kutesa, Amama Mbabazi ou encore John Nasasira, des proches du Président.

symbolic one can bring peace »[559]. Le *Kabaka* ne possède aucun pouvoir concret sur la gestion des terres en région centrale mais cet amendement atteste de la place gagnée par Mengo dans le jeu foncier et politique. Le 2 juillet 1998, le désordre commencé dix ans plus tôt prend fin et le Président signe cette nouvelle mouture de loi.

Conclusion

Au lendemain du vote de la Constitution, la structure de légitimation a changé, passant d'un système juridique de type domanial à un système juridique mixte empreint de *common law*. Ce changement a entraîné un bouleversement dans la structure de domination en retirant à l'État son rôle de propriétaire des ressources foncières. Cependant, en ne répondant pas à la question de la gestion des tenures, et a fortiori, à une question de gestion de l'autorité, la Constitution a laissé un flou quant à la forme de la nouvelle structure. Ce chapitre a exploré une étape dans le processus de construction de cette nouvelle politique publique foncière. Nous avons mis en exergue une transformation de l'action publique foncière qui, à l'image du régime politique, oscille entre dynamique d'ouverture et de fermeture. La première permet l'intégration de nouveaux acteurs qui véhiculent de nouveaux schèmes interprétatifs. La deuxième se manifeste par une personnalisation de l'action publique foncière par le président Y. K. Museveni.

L'ouverture permet à de nouveaux schèmes interprétatifs de bousculer les anciens, notamment en ce qui concerne la place des régimes fonciers « coutumiers ». Cette « traduction » ougandaise du paradigme d'adaptation entraîne la création d'un nouvel instrument : le certificat foncier « coutumier ». En théorie, il s'adapte davantage à la pluralité des configurations foncières. Cependant, il n'a pas de véritable impact puisque les parlementaires l'acceptent non pas pour les nouveaux schèmes qu'il véhicule mais pour les avantages qu'il apporte en termes de procédure de délivrance. Les parlementaires le considèrent davantage comme un titre hybride peu onéreux. Son adaptabilité aux régimes fonciers « coutumiers » n'est pas questionnée. Il n'y a pas d'alternative au « bricolage cognitif » de la

[559]Entretien avec Matia Baguma Isoke, président du comité foncier pendant l'Assemblée Constituante de 1995 et président actuel de la Commission foncière ougandaise depuis 2013, le 22 avril 2014 à Kampala.

Banque mondiale, à savoir l'association faite entre titre de propriété et développement. Les élus ne se saisissent pas de ce que le passage du paradigme orthodoxe au paradigme d'adaptation signifie en pratique, c'est-à-dire une transformation des droits et des systèmes de gouvernance qui y sont associés. La structure de signification s'est consolidée, elle est fondée sur une politique néolibérale où l'homogénéisation du système foncier doit s'opérer grâce à l'expansion du freehold.

L'ouverture de l'action publique a également permis au royaume du Buganda de s'imposer en tant qu'acteur du jeu foncier. Il utilise les nouvelles asymétries de pouvoir que lui confère le changement survenu au cœur de la structure de domination. Au lendemain du vote de la Constitution, la structure de domination est affaiblie en raison de l'association faite entre le royaume du Buganda et le système foncier mailo-bibanja. Les anciennes asymétries accordaient à l'État plein pouvoir sur le contrôle et la gestion du foncier sur tout le territoire national. La restauration du système mailo-bibanja en tant que tenure foncière dissocie l'abusus de l'usufruit et crée des espaces en dehors du droit formel étatique. Ces aspects « coutumiers » à la marge du droit formel étatique sont désormais des éléments constitutifs du nationalisme ganda créé par Mengo, et donc de son pouvoir. Le retour de ce système est pourtant récrié par le Président qui l'entend comme les vestiges d'un système féodal martyrisant les sans titres. Malgré la personnalisation de l'action publique foncière, il ne parvient pas à empêcher son retour. Le Cabinet contourne ce premier échec en intensifiant la protection accordée aux détenteurs-occuppants au détriment des droits fonciers des propriétaires mailo. Ces mesures conduisent à un paradoxe : réduire les avantages du titre de propriété des propriétaires, un freehold pourtant au cœur de l'énoncé de solution et de la structure de signification.

L'ouverture n'a pas engendré une transformation radicale de la structure de domination qui, malgré les modifications subies lors de la formulation de la Constitution, persiste en type étatique. Cette fabrication est une lutte pour l'hégémonie des schèmes interprétatifs, mais elle est également une lutte pour ou contre la domination de l'État car : « Whatever form it has taken, land reform often signifies only a single element in a larger trend involving the expansion of the State at the expense of other, oftentimes competing forms of social authority » (Donald C. Williams, 1996 : 207)

En Ouganda, l'État a gagné. Il gagne en tant que gestionnaire des ressources foncières mais également en tant qu'entité politique exclusive puisque Mengo ne parvient pas à négocier sa place en tant que *polity* au sein de l'État. Seule l'intégration du système mailo-bibanja au projet politique de Mengo et son amendement symbolique lui permettant de regagner un titre

de *Ssabaataka* abîme la cohérence de cette (re)mise en ordre. Ce sont les institutions étatiques qui s'imposent, un constat qui laisse le professeur Mamdani conclure que « the recognition of customary ownership of land in the 1998 Act is really a prelude to the subordination of clan leaders to state authority » (Mamdani M., 2013: 3).

La reconnaissance des régimes fonciers « coutumiers » n'a pas été un gage d'un quelconque changement car elle ne prend pas en compte les différents types de gouvernance qui y sont attachés et fait de cette reconnaissance une coquille vide. Ce choix en osmose avec la politique du président Y. K. Museveni concernant le rôle des institutions traditionnelles et des autorités « coutumières » sous le régime NRM, est un choix également accepté par le comité parlementaire et plus spécifiquement par les parlementaires de l'alliance informelle. Représentants de régions largement gouvernées par des régimes fonciers « coutumiers », ils ne sont pourtant pas en faveur de l'intégration de ces institutions dans l'énoncé de solution foncière et accepte le monopole des institutions étatiques.

Enfin, ce chapitre a intégré le politics de l'action publique foncière. Les premières fissures du « Mouvement » ouvrent un champ des possibles où de nouvelles alliances voient le jour. Pour les anciens partis politiques, s'associer avec Mengo dans sa lutte contre l'énoncé de solution foncière permet d'exprimer des contestations d'ordres politiques : le durcissement du régime. L'action publique foncière est également un moyen d'exprimer les anciennes divisions Nord-Sud qui caractérisent la politique ougandaise depuis la colonisation. L'alliance informelle fait passer un message : les régions du Nord et de l'Est n'ont pas confiance en la politique foncière du Président. Ces acteurs confirment un discours foncier qui ne quittera plus l'arène politique : le gouvernement NRM cherche à voler les terres des communautés du Nord et de l'Est.

Chapitre 6 : L'amendement foncier de 2007 : le renforcement de la structure de domination

Suite au vote du chapitre foncier de la Constitution, les structures ont subi des bouleversements. La structure de légitimation passe d'un régime juridique domanial à un régime juridique mixte sur fond de *common law* et la structure de domination de type étatique subit ses premiers bouleversements puisque l'État n'est plus « propriétaire » de la ressource foncière. Cependant, le problème de l'autorité gestionnaire de ces ressources n'était pas résolu. Le 2 juillet 1998, le vote du *Land Act* (re)met la société en ordre en restaurant le pouvoir de l'État. La reconnaissance juridique des régimes fonciers « coutumiers » est exclusivement tournée vers leur transformation en régimes privés, et ce, malgré les changements apportés par les critiques du paradigme orthodoxe. Les compromis négociés avec Mengo fragilisent toutefois la cohérence de cette (re)mise en ordre. Les institutions étatiques ne sont pas parvenues à se glisser pleinement au cœur des mécanismes de gestion du système foncier mailo-bibanja. La restauration des divisions entre l'abusus et l'usufruit permet aux propriétaires mailo de continuer à produire des régles qui ne sont pas le fait du droit formel étatique, et à Mengo de les considérer comme faisant partie de ses traditions. Les terres restituées à Mengo, et désormais gérées par le roi en tant que *Ssaabataka*, prouvent cette incohérence.

Ce chapitre explore la manière dont l'exécutif enclenche une nouvelle mise en désordre afin d'estomper cette incohérence et renforcer la structure de domination de type étatique. Il analyse la manière dont la fabrication des énoncés de politiques publiques foncières touche aux asymétries du pouvoir, qui caractérisent la structure de domination. La fabrication de ces énoncés se déroule dans un contexte de durcissement du pouvoir qui, inévitablement, a un impact sur les stratégies des acteurs qui participent à cet exercice. Cette crispation autoritaire du régime, traduite notamment par un asservissement du pouvoir législatif, est une multiplication des oppositions au sein même du NRM. Pour rester au pouvoir, le Président Y. K. Museveni se décide à nommer des opposants, en optant pour un retour au multipartisme. Nous souhaitons étudier la manière dont le processus de fabrication de nouveaux énoncés de politiques publiques foncières se politise en intégrant le durcissement du pouvoir comme une variable explicative et non comme un contexte de départ « déconnecté » de la fabrication des énoncés. Pour ce faire, nous allons à nouveau étudier la fabrication de l'énoncé de problème foncier et de sa solution, en nous intéressant aux espaces dans lesquels ils se construisent et aux acteurs qui leur donnent un sens.

Nous étudions dans la section 1 ce nouveau mouvement de mise en désordre de la société que produit la fabrication de nouveaux énoncés deu problème foncier et de sa solution. Ces énoncés se fabriquent au sein de l'exécutif, sans intervention extérieure, et ciblent prioritairement les terres cadastrées, c'est-à-dire les terres mailo. Ils sont en continuité avec les objectifs du NRM en matière de politique foncière, c'est-à-dire un renforcement des droits fonciers des sans-titre au détriment des propriétaires mailo. Cependant, ils donnent également l'occasion au gouvernement NRM de punir le royaume du Buganda pour son attitude contestataire envers les décisions et les politiques du régime NRM. La restauration du système mailo-bibanja a donné du pouvoir à Mengo ; ces énoncés cherchent à l'estomper. La vague de contestations que ces énoncés déclenchent entraîne des configurations d'acteurs qui politisent le processus de fabrication et placent au premier plan des enjeux politiques déconnectés du problème foncier initial.

La section 2 s'intéresse aux stratégies argumentatives déployées par les acteurs afin de persuader les indécis et ainsi renforcer leur chance d'imposer leur proposition. Ces stratégies découlent des différentes configurations d'acteurs, des enjeux qu'ils portent et des pratiques autoritaires utilisées par le régime NRM. Cependant, elles ne permettent pas d'empêcher une « victoire » symbolique du Président qui parvient à faire voter l'amendement et ce, malgré la force d'une opposition provenant aussi bien de la « société civile » que de certains élus.

Section 1 : Remettre la société en désordre : l'amendement au *Land Act* de 1998

À partir du mois de mars 2007, une nouvelle mise en désordre vient participer à la fabrication des politiques publiques foncières en Ouganda. Elle intervient presque dix ans après le vote du *Land Act* de 1998, la colonne vertébrale de la législation foncière ougandaise qui, pourtant, reste peu mise en œuvre. En effet, en 2007 aucun certificat d'occupation, ces titres hybrides fabriqués pendant la formulation du *Land Act*, n'a été alloué. Pourtant, les certificats sont au cœur de la politique du titre du gouvernement central, défendue bec et ongle par le président Y. K. Museveni. Ces certificats sont l'adaptation de la politique du titre au contexte particulier de la région centrale, un espace associé au royaume du Buganda, et où la gestion des droits d'accès à la terre est réglementée par le système foncier mailo-bibanja. Ils devaient

notamment permettre de renforcer les droits des détenteurs-occupants[560] , habitant une terre mailo cadastrée, pour qu'à terme ces derniers puissent jouir d'un faisceau de droits complet.

C'est dans ce contexte qu'en mars 2007 débute un processus de fabrication d'un nouvel énoncé de problème et de solution foncière. Cette section se penche sur sa fabrication mais également sur les oppositions qu'il suscite. La section 1.1 retrace les premiers temps de la fabrication de ces énoncés caractérisés par le travail de l'exécutif et plus particulièrement par l'intervention du président Y. K. Museveni. Ces énoncés cherchent à renforcer les asymétries du pouvoir au détriment de Mengo, en protégeant davantage les détenteurs-occupants face aux propriétaires détenant le titre de propriété. Ces énoncés sont rapidement contestés par un grand nombre d'acteurs parmi lesquels nous trouvons Mengo et les partis politiques de l'opposition, nouvellement admis dans l'arène politique. La section 1.2 analyse les coalitions d'acteurs et les arguments qu'ils utilisent afin de construire leur opposition, et ce dans un contexte marqué par un fort durcissement du pouvoir présidentiel. La présidentialisation croissante du régime NRM où le président Y.K. Museveni personnifie l'action publique foncière influence la manière dont les acteurs articulent leur opposition et construisent leur alliance.

1.1 La mise à l'agenda d'une nouvelle réforme : l'empreinte présidentielle

L'espace de construction intellectuelle de l'énoncé de problème foncier et de sa solution est, dans un premier temps, confiné au gouvernement NRM et plus particulièrement au ministère des terres. En Ouganda, l'agenda législatif est largement contrôlé par l'exécutif. La section 1.1.1 analyse la manière dont un problème d'expulsions illégales devient une priorité à l'agenda du gouvernement quand bien même il n'apparaît pas en tant que projet de loi dans les programmes parlementaires pour les années 2006 et 2007. Cet énoncé de problème foncier touche en priorité les terres cadastrées et plus particulièrement les ayants-droit fonciers habitant ces terres : une situation qui caractérise le système foncier mailo-bibanja en région centrale. Pourtant, lors de sa publication dans la gazette du parlement, les énoncés de sont plus les

[560] Comme pour le chapitre 5, nous incluons les individus *bona fide* dans la définition du terme détenteur-occupant puisqu'ils jouissent des mêmes droits fonciers. Afin d'éviter des lourdeurs d'écriture, nous utiliseront seulement le terme de détenteur-occupant tout au long du chapitre.

mêmes. Alors que l'amendement ciblait la région centrale, le nouveau projet de loi lui enlève ce « caractère » régional. La section 1.1.2 explore la manière dont les nouveaux énoncés peuvent être analysés comme une solution au problème « mailo » perçu par le Président, et au faible ancrage local de l'Etat dans les régions aux Nord et à l'Est du pays.

1.1.1 La personnalisation de l'action publique foncière : la fabrique présidentielle des énoncés

De mars à décembre 2007, les arènes de l'exécutif sont les lieux clefs où se déroule la construction intellectuelle des énoncés de politiques publiques foncières. La section 1.1.1.1 retrace le processus de fabrication de l'énoncé de problème foncier ainsi que sa mise à l'agenda, deux actions qui se déroulent au sein de l'exécutif. L'énoncé de problème fabriqué par les acteurs du Cabinet et par le président Y. K. Museveni en personne, cantonne les problèmes d'expulsions illégales aux terres cadastrées. Cette particularité donne à l'énoncé un « caractère régional » puisque la majorité des terres titrisées se trouvent en région centrale et elle vise en conséquence le système foncier mailo-bibanja.

La section 1.1.1.2 insiste sur la nature « opaque » de cette fabrication. Aucun expert ou membre extérieur au gouvernement NRM ne participe à la formulation de ce problème au « caractère régional ». Pourtant, la compréhension du phénomène des expulsions demande une connaissance empirique fine des pratiques locales, notamment celles concernant les stratégies de sécurisation déployées par les individus habitant une terre mailo. Les violentes oppositions de Mengo dès la présentation du projet de réforme par le Président, amènent le gouvernement NRM à effacer ce « caractère régional » de l'énoncé. La section 1.1.1.3 explore la manière dont l'insertion d'une nouvelle clause transforme l'énoncé de problème, initialement attaché aux problèmes des expulsions illégales en région centrale, en un problème d'expulsions illégales des ayants-droit fonciers sur tout le territoire national.

1.1.1.1 Un problème d'expulsion en région centrale

En avril 2007, la fabrication du problème des expulsions illégales des détenteurs-occupants, ainsi que sa mise à l'agenda sont deux actions étroitement liées et confinées aux arènes de l'exécutif. Sous le régime politique du NRM, l'agenda législatif est contrôlé par l'exécutif[561] (Tumushabe G. W., et Gariyo Z., 2009). En théorie, une proposition de loi peut être introduite auprès du Cabinet par un ministre, mais également par un membre du Parlement. La première est connue sous le nom de « executive bill » et la deuxième est désignée par l'appellation de « private members bill ». Cependant, les propositions émanant de l'exécutif sont majoritaires (94%) et seules quelques propositions de loi portées par des parlementaires participent à la production des textes juridiques (Kyokunda C., 2005 :16). Ce sont les ministres qui sont au cœur du processus d'impulsion des projets de lois : « Ministries are the organs through which Governments develop and execute policies and programs on a day to day basis » (Aceng F., 2012 :21). Chaque ministère est en charge d'établir une liste des lois qu'il souhaite présenter durant l'année fiscale[562]. Ces projets de lois sont par la suite introduits oralement par le président Y. K. Museveni lors du discours d'ouverture des sessions parlementaires. Adressé directement à la branche législative, le discours de la Nation (*speech of the Nation*) donne les plans et les stratégies que souhaite mettre en place l'exécutif (*Ibid* : 27).

En 2007, le parcours législatif de l'amendement au Land Act de 1998 ne suit pas ce cheminement « classique ». Le 13 mars 2007 il débute par une discussion au Parlement. Pendant cette séance, les débats tournent essentiellement autour du sujet des expulsions illégales, qu'il s'agisse des personnes déplacées par les conflits dans le Nord du pays ou des détenteurs-occupants en région centrale. Les discussions, auxquelles des parlementaires de tout bord politique participent, portent sur un problème d'expulsions à une échelle nationale. Le

[561]Ce contrôle de l'exécutif est à mettre en lien avec l'héritage britannique. Au Royaume-Uni, le cabinet a un rôle prépondérant dans le contenu de l'agenda législatif (Rasch B. E. et Tsebelis G., 2011 :78).

[562]Aceng Florence (2012) insiste sur le fait que les procédures de sélection des projets de lois restent opaques. Il en est de même concernant leur fabrication au sein du Cabinet. Un comité de juristes (*drafting committee*) est en charge de rédiger la loi et travaille directement avec le cabinet. Cependant, les interactions entre acteurs qui se déroulent au sein du cabinet, un lieu pouvant être qualifié d'espace de construction intellectuelle des énoncés de politiques publiques, restent un mystère.

principal acteur de ce débat, le ministre des terres de l'époque Daniel Omara Atubo[563], défend les politiques du gouvernement en insistant sur la nature suffisante des règlements en place : « The 1995 Constitution together with the law, which operationalised the provisions of that Act in the Constitution, that is the 1998 *Land Act*, give sufficient protection to the bona fide occupants or legal occupants to land » (Parliamentary hansards, 13 mars 2007 : 1324). Pour le ministre des terres, le problème des expulsions illégales ne réside pas dans un manque de protection des ayants-droit. Cette journée du 13 mars 2007 se termine par une requête du Parlement adressée au ministre. Le ministère des terres, désormais désigné sous le nom de *Ministry of Lands, Housing & Urban Development* (MLHUD) depuis sa restructuration en 2006[564], est chargé d'apporter des réponses aux problèmes des expulsions illégales.

En mars 2007, cette requête du Parlement n'est pas dirigée vers la formulation d'une nouvelle loi et les discours de la Nation du Président, adressés au Parlement en 2006 et 2007, n'évoquent pas cette réforme du *Land Act*[565]. Une forte opacité entoure la mise à l'agenda ainsi que la fabrication de l'énoncé de problème foncier. Cependant, un témoignage du ministre des terres ainsi qu'un extrait des discussions parlementaires de novembre 2009 au sujet de cet amendement, permettent de reconstituer en partie leur déroulement.

En avril 2007, une discussion entre le président Y. K. Museveni et Daniel Omara Atubo place à l'agenda ce problème d'expulsions illégales, désormais confiné à la région centrale : « The President took the opportunity to ask me to work on that problem (…) and to find a solution to illegal evictions occurring in the central region. Landlords want to get their land back so they are illegally evicting tenants (…) We needed to reinforce the law (…) tenants needed to be protected »[566]. Le caractère problématique des expulsions est « confirmé » par le Président et le nouvel énoncé de problème foncier se fonde sur l'idée selon laquelle la loi n'est

---

[563]Daniel Omara Atubo est un ancien membre du parti UPC, coopté en 2005 par le gouvernement NRM.

[564]Il serait intéressant d'étudier cette restructuration du ministère des terres en lien avec les directions prises par les politiques publiques foncières depuis 2006, notamment au regard du livre blanc sur le foncier, le *National Land Policy* (NLP), récemment adopté par le gouvernement NRM en 2013.

[565] En effet, ces deux discours ne mentionnent pas de réforme foncière.

[566] Entretien avec Daniel Omara Atubo, ministre des terres jusqu'en 2011, le 12 mai 2014 dans le district de Lira.

pas adéquate pour protéger les droits des détenteurs-occupant habitant et cultivant une terre cadastrée.

En Ouganda, moins de 18% des terres couvrant l'ensemble du territoire sont titrisées (Gil S., 2012 :4). Elles se situent principalement en région centrale et dans l'Ouest du pays[567]. Mais la majorité des terres titrisées caractérisées par des faisceaux de droits se situe en région centrale. Il existe des terres mailo en dehors du Buganda, notamment dans le district de Kibaale dans le royaume du Bunyoro, mais leur nombre est limité. Il en est de même pour le royaume du Toro et d'Ankole. Seuls quelques titres de propriété privée ont été distribués aux membres des familles royales ou individus proches de ces derniers en 1900 (Olanya D. R., 2011). Sur ces terres se développent des relations entre propriétaire d'un titre et exploitants puisqu'à leur distribution elles n'étaient pas « vierges » de droits mais habitées et cultivées, tout comme les terres mailo du Buganda. Cependant, la région centrale conserve cette caractéristique particulière de concentrer la majorité des terres où la gestion foncière dissocie les droits du propriétaire du titre de ceux des détenteurs-occupants. Le nouveau problème concerne alors les expulsions des détenteurs-occupants sur les terres cadastrées. Il désigne d'abord la région centrale, et *a fortiori* le royaume du Buganda, puisque ce territoire concentre la majorité des titres de propriété.

Cette année 2007 offre une conjoncture favorable au Président afin de mettre à l'agenda ce nouvel énoncé de problème foncier : les prochaines élections présidentielles sont loin. Depuis le déroulement des premières élections en 1996, la question foncière ne coïncide pas avec les calendriers électoraux (Gay L., 2014). Les politiques publiques foncières pourraient en effet être au cœur d'une compétition politique. Dans ce cadre, les partis politiques proposeraient certaines politiques publiques afin de maximiser leur vote, ce que R. Kent Weaver nomme le *credit claiming* (1986). Les partis politiques orientent alors les politiques publiques qu'ils défendent vers la capture de l'électeur médian et accordent ou non cette stratégie avec la proximité de l'échéance électorale (*political business cycle*).

---

[567] Le projet DeSILISOR (*Design, Supply, Installation, Implementation of the Lands Information System and Securing of Land Records*) mis en œuvre par IGN France International de 2010 à 2014 et financé par la Banque mondiale a permis la numérisation de 500 000 titres de propriété. Ces titres sont issus de 6 districts cadastraux sur un ensemble de 21 qui concentrent à eux seuls 65% e l'ensemble des terres cadastrées du pays (Oput R. et Orlova N., 2015 : 6). Quatre districts sur les 6 sont situés en région centrale, à savoir le district de Kampala, Wakiso, Mukono et Masaka.

Or, en Ouganda, les candidats aux élections présidentielles de 1996, 2001 et 2006, évitent la question foncière en raison de son caractère régional. Cette question n'est pas un moteur d'engagement national puisqu'elle sépare les régions caractérisées par leur tenure foncière[568]. La question foncière désunit plus qu'elle ne rassemble et entraîne un discours épineux sur l'identité[569]. Cette situation ressemble davantage à celle du « *blame avoidance* » où « Presidential candidates, for example, tend to be more ambiguous on issues where there is a substantial divergence of opinion, presumably because they are more concerned about potential blame from those who might oppose any specific position than they are enticed by potential credit from those who agree with the position » (*Ibid*, 375-376). Par conséquent, ce sont les parlementaires qui s'en emparent et la transforment en enjeux locaux, liés à leur circonscription (Gay L., 2014). Le multipartisme qui caractérise les élections présidentielles de 2006 ne change pas cette constante[570]. Ainsi, le calendrier électoral fournit une raison à la temporalité particulière d'un énoncé de problème foncier dans l'agenda exécutif. En 2007, les prochaines élections sont prévues pour 2011 et le président Y. K Museveni capitalise toujours sur sa large victoire de 2006 où il obtient 59,2% des voix. Dans le royaume du Buganda, il remporte 60% des voix, un résultat qui lui assure le soutien des Baganda (Tangri R. et Mwenda A. M., 2010 : 42), une ethnie sans laquelle il est impensable de gouverner. Cet énoncé peut consolider sur le long terme un soutien des électeurs Baganda essentiel au Président[571]. Cependant, sa construction n'est pas fondée essentiellement sur un enjeu de compétition électorale.

[568] Se reporter à la section 1 du chapitre 4.

[569] Il s'agit des conclusions d'un terrain de recherche sur cette question menée entre décembre 2010 et février 2011 (Gay L., 2014).

[570] Nous reviendrons sur ce passage au multipartisme dans la section 1.2.2.1.

[571] Ce qui n'est pas une évidence. En effet, l'avis des bénéficiaires, c'est-à-dire les détenteurs-occupants, concernant la réforme n'est pas homogène. Nous y reviendrons dans la section 2.

1.1.1.2 Un énoncé de problème foncier à huis-clos : la déconnexion des pratiques locales

La construction de cet énoncé de problème foncier est déconnectée de la volonté d'appréhender l'origine de ce phénomène des expulsions, et, a fortiori, de celle d'y apporter une solution liée aux enjeux locaux. Aucune expertise ne vient nourrir la fabrication des nouveaux énoncés. Le porte-parole du MLHUD, Denis Obbo, atteste d'une absence d'étude sérieuse et ce, malgré la mise en place au ministère des terres d'une unité de recherche spécialisée sur les questions foncières dès 2002 : « Yes we do not have a study. But illegal evictions are occuring every day in Uganda. It causes landlessness. The gouvernement had to reinforce the law to protect people. That's the reason why the NRM gouvernment has decided to tackle that issue with the land amendment Act »[572]. Par ailleurs, cette « explosion » des conflits fonciers ne donne pas lieu à la mise en place d'un bureau d'enregistrement permettant de répertorier les expulsés. Leurs noms, leur nombre, et leurs lieux de résidence demeurent inconnus. Seul un document rédigé par le MLHUD et daté du 11 janvier 2008 établit une liste non exhaustive de familles expulsées (Ministry of Lands, Housing, and Urban Development, janvier 2008). Cette liste estime à 57 000 le nombre de personnes illégalement expulsées de leur terre entre 2006 et 2008 (*Ibid*). Cependant, elle ne s'attache pas à connaître les acteurs impliqués dans les expulsions mais seulement à donner des chiffres « révélateurs » d'un phénomène en expansion.

À partir des années 2000, le pays connaît un fort développement économique[573], mais aucune politique urbaine adéquate n'est mise en place. Ainsi, une large partie du capital est concentré en milieu urbain, dans des zones souvent mal préparées à l'absorption rapide d'une population en forte croissance. L'une des principales conséquences de la croissance des villes en région centrale est l'augmentation de la valeur de la terre et de sa mise sur le marché. Ces deux facteurs contribuent à l'augmentation spectaculaire du prix d'une acre de terre (une acre équivaut approximativement à 0,45 hectare) et à l'accélération du développement d'un marché foncier informel. L'incorporation de la terre au système économique ougandais touche principalement les zones urbaines, mais ce phénomène se développe progressivement en milieu rural. L'attachement à la terre s'érode à la faveur d'un marché foncier où l'importance des

[572]Entretien avec Denis Obbo, le porte-parole du ministère des terres, le 28 mai 2014 à Kampala.

[573]L'Ouganda parvient à un taux de croissance du PIB de 7,3 % entre 2003 et 2007.

ancêtres ne peut rivaliser avec la valeur de l'argent[574]. À Kampala, environ 52 % des terres sont régies par le système foncier mailo (Giddings S.W., 2009, p. 18), des terres « détenues » par des propriétaires mailo, dont l'envie de vendre s'accroît au fur et à mesure que le prix de l'acre augmente.

Par conséquent, la nature des relations entre un détenteur-occupant et un propriétaire mailo change et les stratégies de sécurisation des droits fonciers évoluent. Puisque le *Land Act* reste majoritairement un texte de loi inapliqué[575], le système foncier mailo continue d'être caractérisé par des pratiques locales, des aspects que Coldham S. (2000) qualifient de « coutumiers ». Ces pratiques entrainent des mises en valeur indirectes de la parcelle par de nouveaux acteurs (Chalin V., 2014). Au Buganda, sous réserve de l'accord du propriétaire, le détenteur-occupant peut sous-louer sa parcelle par le biais d'un contrat de métayage ou de fermage. Dans la pratique, l'accord du propriétaire n'est pas toujours demandé ou obtenu (Gay L., 2010 :62), et la mise en place de ces arrangements conclus, parfois en l'absence du propriétaire mailo, permet à de nouveaux acteurs d'accéder à la terre au Buganda (Chalin V., 2014). Ainsi, au-delà des droits formels étatiques, le système mailo combine des faisceaux de droits pluriels. Ces éléments importants au regard du problème des expulsions sont absents du processus de fabrication de l'énoncé du problème foncier.

Il en est de même concernant l'absence totale d'étude sur les pratiques locales de sécurisation du *kibanja*. En effet, la nature des contrats entre un propriétaire mailo et un détenteur-occupant évolue. L'*endagaano*, l'accord dans son sens le plus large en Luganda, est progressivement scellé par écrit et non plus oralement. Henri West (1971 : 5) évoque l'*endagaano* et précise que son utilisation dans le domaine foncier date de 1909. Largement répandu dans la région centrale, cet accord écrit est signé par le propriétaire mailo, le détenteur-

---

[574]À Kampala et dans les districts environnants tels que Mukono, Mpigi ou encore Wakiso, la terre est un bien commercial que l'on vend, loue et achète. Si ces ventes ne sont pas une nouveauté en soi, il est à noter qu'elles sont plus fréquentes. En 2011, une étude entreprise sur la notion d'insécurité foncière dans un quartier de Kampala atteste des bouleversements subis par le marché foncier ces dernières années. Dans le quartier étudié, 160 parcelles sont cadastrées entre 2000 et 2005 et 2310 le sont entre 2005 et 2010 (Golaz V. et Médard C., 2011 : 3).

[575]Le *Land Act* souffre d'un véritable problème de mise en œuvre notamment en raison d'un manque de fonds et du nombre trop important de fonctionnaires qu'il faudrait recruter pour espérer un fonctionnement efficace des différents organes de l'administration foncière décentralisée (Gayiia E. N., 1999). Nous reviendrons sur ce point dans la section 1 du chapitre 7.

occupant et le président du village[576]. Si les contractants savent que l'*endagaano* n'est pas un titre de propriété, il garantit pourtant au sein du village l'acte de vente et identifie les droits fonciers qui sont au cœur de la transaction. En confirmant l'octroi de droits fonciers au nouvel acquéreur, l'*endagaano* participe aux stratégies de sécurisation de ces droits en intégrant les représentants de l'État. L'absence totale d'étude sur ce mailo pourtant bien concret[577] amène le ministre des terres à favoriser une solution déconnectée des réalités locales, une solution « soufflée » par le Président.

1.1.1.3 Une solution pour un nouveau problème : élargir le phénomène des expulsions aux terres non cadastrées

Le 7 octobre 2007, pendant son discours annuel lors de la célébration de l'indépendance de l'Ouganda, le président Y. K. Museveni évoque pour la première fois ce futur amendement au *Land Act* de 1998 et les réponses qu'il souhaite apporter aux problèmes des expulsions illégales en région centrale. Ce discours est prononcé sur la Coline de Kololo, dans le district de Kampala, dans le royaume du Buganda. Il permet au Président de faire passer un premier message aux Baganda, un message où le chef de l'Etat se place simultanément en sauveur des victimes expulsées, et en justicier face à la « brutalité » des propriétaires (The Daily Monitor, 11 octobre 2007). À partir de cette date, le Président fait de cet amendement un projet personnel[578].

---

[576]Annexe 7.

[577]Largement étudié au début des années 90 par le CBR et le LTC, dans le cadre du processus de fabrication des nouveaux énoncés de politiques publiques foncières, le système mailo-bibanja nécessiterait aujourd'hui davantage d'études comme celles entreprises par Victoire Chalin (2014) ou Valérie Golaz et Claire Médard (2011) ; ceci afin de mettre à jour la multiplicité des pratiques locales et de les saisir sous des angles différents comme celui de la sécurisation foncière.

[578]Entre le 9 octobre 2007 et le 6 janvier 2010, date à laquelle la loi est signée, la presse ougandaise qualifie régulièrement l'amendement de projet personnel du Président et ce dernier multiplie les déclarations associant sa personne à l'amendement.

En décembre 2007, l'amendement est publié dans la gazette du Parlement[579]. Les derniers détails de cette loi avaient été discutés lors de réunions du caucus NRM les 24, 25 et 26 octobre 2007 au palais présidentiel, le siège de l'exécutif. Au cours de ces réunions, le caucus décide d'impliquer directement le ministère des terres dans la fixation du loyer payé par les détenteurs-occupants (The Daily Monitor, 11 février 2008). En décembre, la solution apportée par l'amendement ne répond plus à l'énoncé de problème foncier initial. Désormais, il est au service de la sécurisation des droits fonciers des détenteurs-occupants et des ayants-droits fonciers « coutumiers » (The memorandum of the Land (Amendment) Bill, 2007). L'énoncé de solution proposé répond à un nouveau problème : celui des expulsions illégales sur les terres cadastrées et les terres non cadastrées, un bouleversement qui conduit l'amendement à perdre son « caractère régional ».

L'énoncé de solution se focalise sur quatre points. L'article 31 stipule que le loyer (ground rent) payé par un détenteur-occupant au propriétaire mailo est fixé par le *District Land Board* (DLB). Si dans une période de 30 jours le DLB n'a pas fixé le loyer, cette tâche incombera au ministère des terres. Deuxièmement, l'insertion d'une nouvelle section 32A est consacrée au renforcement des droits fonciers des détenteurs-occupants sur les terres cadastrées. Seule une cour de justice peut autoriser une expulsion et exclusivement pour non-paiement du loyer. Par ailleurs, suite à une décision d'expulsion prise par la cour de justice, le détenteur-occupant dispose d'une période de 6 mois pour quitter les lieux. Toute personne qui expulse ou participe à une expulsion illégale est passible d'un emprisonnement maximal de sept ans.

Troisièmement, on assiste à une criminalisation de l'article 35 du *Land Act*. Dans le cadre d'une vente d'un *kibanja*, le propriétaire mailo, tout comme le détenteur-occupant, a un droit de préemption en cas de vente de la terre ou des droits fonciers qui y sont attachés. Cependant, un non-respect de ce droit de préemption est désormais passible d'une amende de 1,9 million de shilling ougandais (843$ ou 756 €) et/ou d'un emprisonnement maximal de 4 ans. Enfin, l'insertion d'une nouvelle section 32B impose le droit formel étatique aux pratiques locales et seul un ordre émanant d'une cour de justice « formelle » a le pouvoir de légaliser l'expulsion d'une personne d'une terre non cadastrée. Ces changements, dont les plus notables résident dans les deux nouvelles sections 32A et 32B, sont tous orientés vers le renforcement

[579]The Land (Amendment) Bill 2007, The Uganda Gazette No. 72, Volume C, dated 28th December, 2007. Annexe 8.

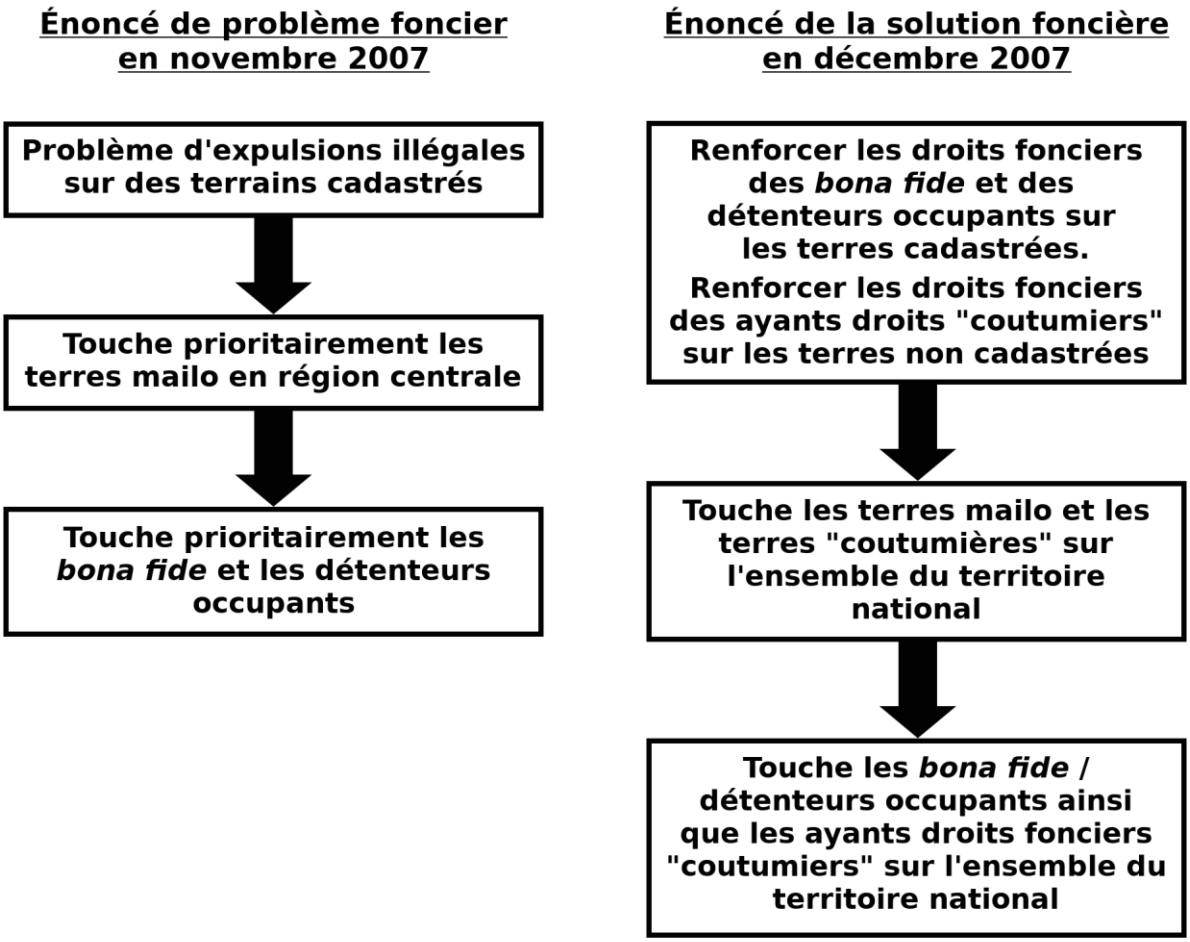
des droits fonciers des sans-titres et tendent vers une criminalisation des expulsions illégales. Le tableau n°15 récapitule les grands axes de cet énoncé de solution foncière.

Tableau 15: Les grands axes de l'énoncé de solution foncière en décembre 2007

Nouvel article 31 (3d)	Si dans une période de 30 jours le DLB n'a pas fixé le loyer des bona fide et des détenteurs-occupants, cette tâche incombe au ministère des terres.
Nouvelle section 32 A	Seule une cour de justice peut autoriser une expulsion et exclusivement pour non paiement du loyer. Suite à une décision d'expulsion prise par une cour de justice, le bona fide et le détenteur-occupant disposent d'une période de 6 mois pour quitter les lieux. Toute personne qui expulse ou participe à une expulsion illégale est passible d'un emprisonnement maximum de sept ans.
Nouvelle section 32 B	Seul un ordre émanant d'une cours de justice peut légaliser une expulsion d'une personne d'une terre non cadastrée.
Nouvel article 35 (1a)	Droit de préemption pour le propriétaire mailo, le bona fide et la détenteur-occupant en cas de vente de la terre ou des droits fonciers qui y sont attachés. Le non respect de ce droit de préemption est passible d'une amende de 1,9 million de shilling ougandais (843$) et/ou d'un emprisonnement maximum de 4 ans.

À la fin de l'année 2007, l'énoncé de politique publique foncière initialement basé sur les problèmes d'expulsions illégales des terres cadastrées perd son caractère régional comme le démontre la figure n°8.

Figure 8: Le changement d'énoncé de solution



Les conditions exactes de ce changement fondamental restent opaques[580]. Il s'est manifestement déroulé au début du mois de décembre 2007, puisqu'entre les mois d'octobre et décembre aucun acteur n'évoque la clause 32B et la presse reste silencieuse. C'est d'ailleurs l'absence de clauses modifiant les relations entre ayants-droits fonciers « coutumiers » qui amène initialement l'organisation *Land and Equity Mouvement in Uganda* (LEMU), une ONG spécialisée dans la défense des droits fonciers « coutumiers », à ne pas entamer d'actions de lobbying auprès du gouvernement (LEMU, 15 janvier 2009).

[580]Le ministre des terres Daniel Omara Otubo et le Premier ministre Nsibambi contestent l'idée que la clause 32B ait été rajoutée et affirment qu'elle est présente dès le début.

Ce changement dans la fabrication des énoncés intervient toutefois suite aux vives oppositions de Mengo. Il tient notamment à la volonté du Cabinet d'amoindrir l'aspect régional du nouvel amendement, tout en maintenant une réforme orientée vers un renforcement du contrôle du système foncier mailo-bibanja. Simon Levine, l'un des anciens consultants de LEMU en 2007, souligne l'intérêt initial de l'exécutif à réformer les relations entre propriétaires mailo et détenteurs-occupants : « Essentially, the government was interested in mailo land, and we think it added a clause on customary land to make it look more balanced »[581]. Cette transformation des énoncés n'est pas le fait d'une lutte de pouvoir entre acteurs ni le fruit d'un compromis. En élargissant le problème des expulsions, le Président efface les traces d'un énoncé ciblant prioritairement les terres mailo, et, a fortiori, le plus puissant propriétaire mailo de la région centrale : le *Kabaka*.

1.1.2 L'amendement foncier : une solution pour des problèmes politiques ?

L'énoncé de solution foncière présenté par le gouvernement NRM favorise un renforcement des droits des sans-titre, c'est-à-dire des détenteurs-occupants et des ayants-droits fonciers « coutumiers », en criminalisant les expulsions illégales. Dès le mois d'octobre 2007, cet énoncé porte la marque de l'exécutif, et plus précisément de celle du président Y. K. Museveni. Cependant, le processus de fabrication de cet énoncé de solution foncière demeure opaque, emprisonné par le huis-clos des réunions du caucus NRM. Pourtant, sa fabrication prend un sens si l'on considère davantage cet amendement comme une solution présente dans les discours du Président dès 1987, à laquelle le problème des expulsions s'est greffé. Si une solution peut exister avant le problème (Kingdon J. W., 1995), il n'est pas impensable que n'importe quelle solution puisse être greffée à n'importe quel problème. Notre énoncé de solution foncière est à saisir davantage comme une ressource politique. Dans notre cas, le discours est singulier car la solution au problème d'expulsion ne résulte pas d'une appropriation politique d'une expertise scientifique[582].

---

[581]Entretien par courrier électronique avec Simon Levine, un ancien consultant pour l'ONG LEMU, le 18 septembre 2014.

[582]Nous rappelons que le porte-parole du ministère des terres affirme l'absence d'expertises et d'études sur le problème des expulsions.

La section 1.1.2.1 met en confrontation cet énoncé avec le discours porté par le gouvernement NRM depuis 1987, pour dans un deuxième temps le considérer comme le signe incontestable d'un retour du « problème mailo » dans les arènes du pouvoir. En effet, il permet simultanément de renforcer la politique de sécurisation des droits fonciers des détenteurs-occupants, que le Président soutient depuis la restauration du système foncier mailo-bibanja, et de « punir » Mengo pour la multiplication de ses attitudes contestataires envers le gouvernement NRM depuis la fin des années 1990. Cet énoncé construit l'image d'un propriétaire mailo cupide et violent, un « ennemi » face aux vulénrables détenteurs-occupants qu'il faudrait protéger.

La section 1.1.2.2 analyse l'élargissement de l'énoncé de problème et de solution aux terres non cadastrées comme une ressource politique orientée vers la « capture » de ces régions. L'élargissement de l'énoncé de solution foncière aux terres « coutumières » permet également une affirmation du pouvoir territorial de l'Etat en tant que stratégie de contrôle des ressources foncières sur les humains qui les utilisent (Vandergeest P. et Peluso N. L., 1995). Ce contrôle passe par l'imposition de justice étatique en cas de conflit foncier, un discours gouvernemental au cœur du plan de reconstruction du Nord de l'Ouganda entamé en 2007.

1.1.2.1 L'intérêt de revenir sur le « problème mailo »

L'élargissement du problème et de sa solution aux terres « coutumières » n'est pas un frein à la poursuite d'une politique tournée vers le renforcement des droits des sans-titre en région centrale, dont la majorité est constituée de détenteurs-occupants. Depuis 1987, la politique foncière du gouvernement NRM embrasse une politique du titre où le freehold est perçu comme la bonne tenure, permettant le développement de l'agriculture[583]. La restauration du système foncier mailo-bibanja ne tient qu'au caractère politique de ce compromis accepté envers le royaume du Buganda. Lors de l'élaboration du Land Act de 1998, le président Y. K. Museveni ne cache pas ses ambitions : transformer les détenteurs-occupants en de véritables propriétaires terriens, un objectif qui perdure dans les discours du Président.

[583]Se reporter au chapitre 3.

En 2007, l'énoncé de solution foncière est tourné vers le renforcement des droits fonciers des détenteurs-occupants. Il est au détriment des droits des propriétaires possédant un titre de propriété. C'est une mesure en continuité et non en rupture avec cette politique privilégiant la sécurisation des droits fonciers des sans-titre pour, à terme, leur octroyer un faisceau de droits complet sur leur kibanja[584].

En 1998, lors de la formulation du *Land Act*, les propos acerbes du Président contre les propriétaires mailo s'étaient multipliés. Depuis la restauration du système mailo-bibanja, ces déclarations construisent progressivement l'image d'un propriétaire mailo ennemi. Cette volonté de rendre les propriétaires mailo coupables s'apparente à ce que Murray Edelman (1991 : 154) appelle la construction d'une architecture de croyances. Elle contient plusieurs schèmes interprétatifs qui ensemble déterminent ce qui est désirable dans la société et ce qui ne l'est pas. Depuis le milieu des années 1990, le gouvernement n'explique pas les expulsions par une étude sur les modes de sécurisation des *bibanja* ou sur la montée des prix du foncier en région centrale, mais exclusivement par la cupidité des propriétaires mailo.

La réponse du gouvernement NRM à cette avidité est celle formulée dès la prise de pouvoir du NRM : le renforcement des droits des sans titre en région centrale dont la majorité est constituée des détenteurs-occupants. Depuis 1987, la politique foncière du gouvernement NRM véhicule un schème interprétatif où le *freehold* est perçu comme la bonne tenure entraînant la sécurité foncière et le développement de l'agriculture[585]. La restauration du système foncier mailo-bibanja ne tient qu'au caractère politique d'un compromis accepté avec le royaume du Buganda. Lors de la fabrication du *Land Act* de 1998, le président Y. K. Museveni annonce publiquement ses ambitions de transformer les détenteurs-occupants en de véritables propriétaires terriens. Cette solution permettrait d'une part de renforcer la structure de domination de type étatique en supprimant le caractère « coutumier » de cette tenure, et d'autre part, de transformer les asymétries de pouvoir afin qu'elles soient en défaveur de Mengo et des propriétaires mailo en général. En supprimant les espaces « coutumiers », l'État

---

[584]Des analyses juridiques rédigées par des universitaires contestent l'efficacité de ces mesures pour combatte les expulsions illégales, dont celles du professeur Mc Auslan (2013 : 92). Il souligne à l'inverse que ce sont ces lois qui, en intensifiant la diversité des droits fonciers sur la parcelle, créent des conflits. Il évoque également le non fonctionnement des organes de l'administration foncière décentralisée et l'absence de livre blanc permettant de guider les objectifs des politiques foncières du pays.

[585]Se reporter à la section 2 du chapitre 3.

récupèrerait l'intégralité du pouvoir de gestion de cette tenure et mettrait un terme à la domination des propriétaires mailo associés par le gouvernement NRM à une élite ganda mettant en danger la domination NRM.

Depuis la prise de pouvoir du NRM, cette politique permet également au Président de se forger une image de protecteur des sans-titre en région centrale, une politique populiste plaçant les Hommes lambda au cœur des discours[586]. Elle s'adresse aux détenteurs-occupants, une partie de la population au Buganda toujours numériquement supérieure à celle des propriétaires[587]

Le Président présente cet énoncé comme son projet personnel mais également comme un projet soutenu à l'unanimité par le gouvernement NRM. Les crispations autoritaires du régime et la personnalisation du pouvoir, opérées depuis la fin des années 1990, rendent difficile l'expression des désaccords au sein même du parti NRM[588]. Officiellement, l'énoncé est présenté comme une réforme soutenue à l'unanimité par les membres du gouvernement. Or l'absence de voix dissidentes au sein du NRM peut révéler l'usage de menaces ou de pratiques d'intimidation et non celle d'une adhésion[589]. Au cours des deux ans pendant lesquels l'amendement est débattu, aucun article de presse, aucune déclaration officielle n'évoque une opposition émanant d'un membre du gouvernement NRM en dehors des élus possédant un poste un sein de l'exécutif[590].

---

[586]Se reporter à la section 1 du chapitre 3.

[587]Il n'existe malheureusement aucun chiffre permettant d'estimer, pour la région centrale, le nombre de propriétaires et de détenteurs-occupants. Le 12 novembre 2009, lors des débats parlementaires au sujet de l'amendement, un chiffre est évoqué. Selon le ministre des terres Daniel Omara Atubo, il y aurait actuellement au Buganda 600 000 propriétaires contre 2 millions de détenteurs-occupants (Parliamentary Debates, 12 novembre 2007). Considérant la population de la région centrale en 2002, c'est-à-dire 6 599 362 millions d'habitants représentant 27% de la population nationale, ce chiffre semble très éloigné de la réalité (Uganda Population and Housing Census, 2002).

[588]Nous reviendrons sur ce point dans la section 1.2.2.1.

[589]La question des dissensions au sein même de l'exécutif, principal lieu de la construction intellectuelle de l'énoncé de problème et de solution foncière, reste entière.

[590]Nous reviendrons sur ce point dans la section 2.1.2.

Au sein du Cabinet, une équipe en charge de l'amendement est formée avec à sa tête Daniel Omara Atubo. Elle est composée principalement[591] du procureur général de l'Ouganda, le Muganda Khiddu-Makubuya, l'adjoint au procureur général et ministre de la justice et des affaires constitutionnelles, le Muganda Ruhindi Freddie, et enfin le Premier ministre, le Muganda Apolo Nsibambi. Cette équipe est principalement composée de Baganda, un détail pertinent au vu des bénéficiaires que cible ce projet de réforme. Le statut du Premier ministre est intéressant. Il possède une double casquette lui permettant d'être à la fois au gouvernement en tant que Premier ministre, et au Parlement en tant que Leader of Government Business[592]. Cette fonction, que l'on retrouve principalement dans les systèmes législatifs anglo-saxons, permet au gouvernement de défendre ses intérêts au sein du Parlement en répondant en premier à toutes les questions adressées au gouvernement durant les sessions parlementaires. En Ouganda, cette double fonction est assurée par la Constitution ougandaise de 1995. Apolo Nsibambi sera donc la voix de l'exécutif lors des débats aux parlements.

Deuxièmement, le Muganda Apolo Nsibambi est un personnage qui, tout en désertant les couloirs du pouvoir au sein du gouvernement de Mengo à partir de 1996, reste une figure respectée au Buganda. Néanmoins, il est l'objet de critiques des royalistes en raison de son positionnement en faveur de l'amendement (The Observer, 18 février 2009). Au début des années 1990, le professeur Apolo Nsibambi fait partie du conseil suprême du *Kabaka*, le Ssaabataka Surpreme's Council (SSC), en tant que ministre des affaires constitutionnelles. En 1992, il négocie avec le gouvernement central le retour d'une partie des *Ebyaffe*. Ce royaliste modéré se sépare de Mengo lors des débats constitutionnels, lorsque des délégués Baganda décident de s'unir avec les anciens membres du UPC afin d'obtenir des soutiens à la cause fédérale, contre un vote positif en faveur du multipartisme. Dès 1996, il rejoint le gouvernement NRM et occupe différents postes jusqu'à être nommé Premier ministre en 1999. Apolo Nsibambi demeure une figure ganda respectée parmi les Baganda, notamment parce qu'il ne se définit pas comme un politicien mais davantage comme un technocrate (New vision, 1 mars 2012), et parce qu'il ne s'est jamais présenté à une élection. Enfin, le Premier ministre est un

[591]Ce sont ces noms qui ressortent régulièrement dans la presse ougandaise mais également lors de nos entretiens. Cependant, des fonctionnaires du ministère des terres et plus globalement du gouvernement NRM ont également travaillé sur ce projet de loi.

[592]Ce titre pourrait être traduit par Chef de file du gouvernement au Parlement.

puissant propriétaire terrien qui, dans les discours, est en accord avec la vision foncière du Président consistant à transformer les détenteurs-occupants en de véritables propriétaires[593].

L'énoncé de solution foncière porté par le gouvernement central ne bénéficie pas du soutien d'acteurs extérieurs, c'est à dire d'ONG, d'experts, d'institutions religieuses ou de banques. Dès le mois de décembre 2007, tous ces acteurs non étatiques critiquent à l'unanimité ce projet d'amendement au Land Act[594] qu'ils qualifient d'inutile voire de dangereux pour l'économie du pays. Cet énoncé s'adresse prioritairement aux individus occupant des terres cadastrées dont la majorité se situent en région centrale et se déclinent sous la forme de terres mailo. Renforcer leur sécurité tout en diabolisant les propriétaires mailo est un discours que le Président utilise dès la fin des années 1980. En s'adressant aux détenteurs-occupants et aux propriétaires mailo, cet énoncé symbolise le retour du « problème mailo » au sein des arènes politiques.

En 1998, la codification du système foncier mailo-bibanja est restée incomplète[595]. Paul Mathieu (1996) pense ces imprécisions comme le signe « d'une indétermination certaine », structurellement inscrite dans de nombreuses législations africaines. Ces non-dits permettraient notamment des arrangements inimaginables et la mise en place de marges d'interprétation considérables pour certains acteurs (*Ibid*). En Ouganda, nous pensons que ce caractère incomplet est le marqueur d'une négociation entre acteurs. Ce que l'on décide de ne pas négocier est tout aussi important que ce que les acteurs s'accordent à transformer. En 1998, les discussions portent sur ce qui peut être négocié et laissent des espaces que l'on pourrait injustement qualifier de vides législatifs indésirables, alors qu'ils sont souhaités par les acteurs. L'énoncé de solution foncière porté par le Président en 2007 remet en question certaines de ces « indéterminations certaines » liées à la gestion du système foncier mailo-bibanja.

L'expert foncier Eddy Nsamba Gayyia donne une épaisseur historique au retour de ce problème mailo qui, selon lui, n'a pas été réglé par le *Land Act* : « The President is transparent about what he thinks and what he wants about mailo land. He wanted to free bibanja holders

---

[593]Entretien avec Apolo Nsibambi, Premier ministre du gouvernement NRM de 1999 à 2011, le 14 juin 2013 à Kampala

[594]Nous reviendrons ultérieurement sur les interactions entre ces acteurs de la « société civile » et les partis politiques.

[595]Se reporter à la section 2 du chapitre 5.

from what he sees as a class struggle, so that bibanja holders can become title holders. But he did not succced in 1998. In 2007, the land amendement Act is going further… But of course one has to take into account the political context of that amendment. Since the end of the 90s, there are signs of a growing estrangement between the NRM government and the Buganda Kingdom. How can I say… The President was not happy about the attitude of the kingdom (…) There's a political dimension to that amendment »[596]. En effet, l'attitude contestataire du royaume et les querelles entre le gouvernement NRM et l'institution traditionnelle se multiplient depuis 1998[597].

Mengo ne s'est jamais déclaré officiellement proche de l'opposition. Cependant, les comportements individuels et/ou l'affiliation politique de certains royalistes « dérangent » le Président. En effet, l'acceptation par le NRM de la restauration des institutions traditionnelles en 1993 tient principalement à leur interdiction de s'engager en politique. Or, la région centrale est historiquement le bastion du *Democratic Party* (DP), et certains royalistes partisans du DP et membres du gouvernement NRM, entravent, aux yeux du Président, cette promesse d'un non engagement partisan[598].

Par ailleurs, Mengo n'est pas insensible aux stratégies politiques des partis de l'opposition consistant à soutenir ses revendications fédérales. En 1996, le *Katikkiro* avait publiquement encouragé les Baganda à voter pour le candidat de l'opposition, s'ils souhaitaient voir se réaliser le *federo*[599]. Ce scénario se répète lors des élections présidentielles de 2001. Kizza Besigye, le président du nouveau parti politique *The Forum for Democratic Change*

---

[596]Entretien réalisé avec Eddie Nsambya Gayiiya, un expert foncier ayant travaillé pour le gouvernement NRM, le 24 septembre 2012 à Kampala.

[597]Globalement, les relations entre Mengo et le gouvernement central se sont dégradées, passant du statut d'allié à celui d'ennemi à partir de 1995. Goodfellow T. et Lindemann S. (2010) identifient les réformes foncières, la politique de décentralisation menée par le NRM, les revendications fédérales émanant de Mengo et enfin la représentation ethnique du pouvoir comme les principales causes des tensions grandissantes entre le gouvernement central et l'institution traditionnelle ganda.

[598]En 1996, le leader du DP Paul Ssemogerere est le cousin du *Katikkiro*. En 2005, le maire de Kampala John Ssebaana Kizito et candidat aux présidentielles de 2006, est un proche de Mengo. Par ailleurs, des parlementaires élus aux élections de 2006 ont également un poste au sein du gouvernement de Mengo.

[599]Nous rappelons que le nom de *federo* est donné aux revendications fédérales exprimées par Mengo depuis sa restauration. Cette question était présente lors de la formulation de la Constitution mais également lors des discussions sur le *Land Act* de 1998.

(FDC)[600], épouse la cause fédérale lors de sa campagne et cet engagement se traduit par une déclaration du ministre royaliste Kamala Kanamwangi[601]en faveur du FDC (New Vision, 16 mars 2001).

Au-delà de ces rapprochements qui dérangent, l'échec des négociations entre le NRM et Mengo concernant le dossier federo est un deuxième point révélateur de tensions. En mars 2001, quelques semaines seulement avant les élections présidentielles, le dossier federo est rouvert dans le cadre de la Commission constitutionnelle Ssempebwa. Mandatée pour 18 mois, elle est en charge de réétudier certains articles constitutionnels relatifs au système de décentralisation administrative, aux pouvoirs exécutifs et législatifs, aux droits politiques, civiques et socio-économiques, etc. Dans ce cadre, le gouvernement NRM souhaitait trouver une solution au dossier federo en détaillant l'article 178 sur les gouvernements régionaux. Dans la Constitution de 1995, cet article donne la possibilité à plusieurs districts de se regrouper afin de former un gouvernement aux pouvoirs limités principalement aux domaines de la santé, de la culture, de l'éducation et des infrastructures routières (The Observer, 4 octobre 2009).

Après plusieurs années de discussions, Mengo met un terme aux négociations en refusant le Regional Tier Government (RTG) quelques semaines seulement avant les élections présidentielles de 2006[602]. Mengo rejette le système du regroupement régional en raison des exigences démocratiques demandées aux nouveaux gouvernements de région. Les représentants devaient être élus, une obligation incompatible avec le système monarchique ganda. Deuxièmement, la ville de Kampala ne pouvait pas faire partie de l'espace juridictionnel du gouvernement régional du Buganda, un autre point de désaccord (Naluwairo R. et Bakayana I., 2007 : 35). Enfin, toute une série de mesures restaient incompatibles avec les aspirations ganda formulées dans le mémorandum envoyé à la Commission Ssempewa, à savoir le contrôle des terres par le gouvernement central, le manque d'autonomie financière des gouvernements

[600]Nous reviendrons sur la création de ce parti.

[601]En 2001, il est ministre du gouvernement local au sein de Mengo.

[602]Ce rejet ne fait pas l'unanimité au sein des royalistes. Les jeunes élites, ganda notamment, étaient davantage favorables à ce compromis (Englebert P., 2002)

de région et l'absence de responsabilités politiques des leaders culturels au sein des nouvelles entités[603].

Les libertés prises par le royaume du Buganda dans le cadre de son développement économique sont également sources de tension entre Mengo et le gouvernement NRM. Depuis la restauration des institutions traditionnelles en 1993, le royaume du Buganda place son développement économique et la promotion de la culture ganda au cœur de son programme, et le système foncier mailo-bibanja est intimement lié à ces deux objectifs[604]. Le plan de développement du royaume pour la période 2006-2009 poursuit ces buts et place l'accès à la terre au cœur des stratégies pour favoriser les opportunités génératrices de revenus. La terre, bien que liée à l'identité du royaume par la tenure foncière mailo-bibanja depuis 1993, est perçue comme le premier bien économique sur lequel le royaume doit compter (Buganda Kingdom Strategic Plan 2006-2009, July 2006). Ces objectifs amènent le royaume à faire plusieurs fois la une des journaux en raison d'expulsions qualifiées d'illégales[605].

En parallèle, Mengo entame une politique d'enregistrement des détenteurs-occupants habitant les terres appartenant au royaume. Cet exercice non obligatoire implique la démarcation des parcelles et l'identification des ayants-droits pour un coût de 82 000 shilling ougandais[606] payable par le détenteur des droits d'exploitation/d'habitation (New Vision, 20 mars 2006). Cette mesure permet au royaume du Buganda de générer davantage de fonds que le modeste loyer de 1000 shilling annuel prévu par la loi et pour lequel le Président avait déclaré se battre jusqu'à la mort, lors de la formulation du Land Act de 1998[607].

Enfin, au cours de l'été 2006, le royaume s'est publiquement opposé à la location d'une partie de la forêt de Mabira, située en région centrale dans le district de Mukono, à une

---

[603]The kingdom of Buganda, The main issue do be presented to the Uganda Constitutional Review Commission, http://www.buganda.com/federo.htm

[604]Se reporter à la section 2 du chapitre 4.

[605]En juillet 2001, le *Buganda Land Board* (BLB) aurait expulsé, sans les dédommager, 200 familles habitant le district de Mukono en région centrale pour des raisons liées au développement économique du royaume (Green E. D., 2005 : 282). En janvier 2006, le royaume du Buganda a entrepris de louer 100 acres de terre à des investisseurs privés dans le district de Wakiso, une location exigeant l'expulsion de plus de 200 familles (Daily Monitor, 11 janvier 2006).

[606]Cette somme représente environ 21 euros.

[607]Se reporter à la section 2 du chapitre 5.

compagnie sucrière, la *Sugar Corporation of Uganda Limited*. Ce projet a suscité une véritable mobilisation écologique de la « société civile » en Ouganda (Brisset-Foucault F., 2008). Cependant, le royaume du Buganda ne s'est pas opposé au projet en abordant en premier lieu la question écologique. Son opposition tient notamment à la contestation du statut gouvernemental des terres convoitées. Cette querelle renvoie directement à la question des ebyaffe, des biens réclamés par le royaume depuis la restauration et dont la forêt de Mabira ferait partie. Dans ce cadre, Mengo a appelé ces sujets à manifester contre le gouvernement NRM, une action contestataire qui, associée à l'attitude du royaume depuis le vote du Land Act de 1998, remet en question le rôle purement culturel de cette institution traditionnelle.

Touchant principalement les détenteurs de droits fonciers sur une terre cadastrée, cet énoncé de solution foncière porté par le Président peut être appréhendé comme un énoncé visant à « punir » Mengo. Tom Goodfellow (2014) considère l'attitude contestataire de Mengo et les liens qu'il développe avec les partis de l'opposition comme des événements sanctionnés par des lois fabriquées par le gouvernement NRM. Ainsi, il associe plusieurs lois portées par l'exécutif depuis le début des années 2000 à des punitions dirigées contre Mengo. En avril 2007, utiliser la seule solution disponible consistant à renforcer les droits fonciers des détenteurs-occupants au détriment de ceux des propriétaires mailo serait une mesure qui s'apparente à une loi punition.

En Ouganda, la majorité des terres cadastrées en situation de pluralisme juridique se trouvent dans le royaume du Buganda. Le système mailo-bibanja présente cette particularité de regrouper sur une même parcelle un propriétaire possédant un titre de propriété et des détenteurs-occupants. En proposant un renforcement des droits fonciers des détenteurs-occupants au détriment de ceux des propriétaires mailo, le président Y. K. Museveni place en confrontation directe ces deux acteurs constituant la majorité de la population du royaume. L'énoncé met également un frein aux velléités de développement économique de Mengo en réaffirmant la suprématie du droit foncier des détenteurs-occupants au détriment de ceux des propriétaires. Nous retrouvons les mêmes configurations qu'en 1998. Les perdants sont les propriétaires mailo dont fait partie le *Kabaka* et de nombreux royalistes ganda, tandis que les gagnants sont les détenteurs-occupants ne possédant pas de titre de propriété. En poursuivant une politique populiste basée sur le titre de propriété, cet énoncé de solution permet au Président de rappeler les règles du jeu négociées quatorze ans plus tôt entre Mengo et le gouvernement NRM : le non engagement en politique des institutions traditionnelles.

1.1.2.2 Passer par le droit formel étatique pour conquérir le Nord

L'élargissement du problème des expulsions à toutes les terres permet d'effacer le caractère « régional » de l'énoncé. Cependant, analyser l'élargissement du problème des expulsions aux terres « coutumières » uniquement comme une stratégie de camouflage d'une volonté de cibler le système foncier mailo-bibanja serait réducteur. Cet élargissement, symbolisé par la clause 32 B de l'énoncé de solution foncière, permet également d'imposer le droit formel étatique à la justice locale et, a fortiori, de consolider la structure de domination étatique.

Concrètement, il rend nulles et non avenues les décisions des institutions traditionnelles concernant les expulsions. Seul un ordre émanant d'une cour de justice « formelle », peut légaliser l'expulsion d'un ayant-droit foncier d'une terre non cadastrée. Les tribunaux fonciers présents dans le *Land Act* n'ayant jamais vu le jour, ce sont les cours de justice classiques qui prévalent. Elles suivent le modèle décentralisé des autogouvernements démocratiques nés dans le maquis, les Conseils de Résistance (RCs) devenus les Conseils Locaux (*Local Councils*, LCs) en 1997. Il existe donc des cours de justice du village au district. Dès lors, un « propriétaire » ou un simple exploitant sur une terre non cadastrée doit obligatoirement obtenir un ordre d'une cour de justice s'il souhaite expulser une personne ayant pris illégalement possession de ses terres.

Vandergeest P. et Peluso N. L. (1995 : 385) voient dans la mise en place ou le renforcement d'une administration une stratégie territoriale de l'État, tournée vers le contrôle des humains et de leur relation à la ressource foncière. Dans ce sens, la clause 32B est un exemple de processus de territorialisation interne. Elle renvoie à l'organisation spatiale et au pouvoir des cours de justice décentralisées à l'intérieur d'un territoire (*Ibid* : 386). En 2007, cette partie de l'énoncé de solution foncière est liée au *National Peace Recovery and Development Plan* (PRDP) rédigé en 2007 par le gouvernement. Ce plan est orienté vers la reconstruction des régions du Nord et de l'Est de l'Ouganda qui, depuis 1986, sont le théâtre de violents conflits opposant principalement les rebelles de la *Lord Resistance Army* (LRA) à l'armée régulière ougandaise. Ce plan se focalise principalement sur le retour à la sécurité et au développement de l'industrialisation des régions du Nord grâce au développement des cultures d'oléagineux, de sucre et de fruits (PRDP I, 2007). Il véhicule un discours sur la résolution des conflits fonciers par les mécanismes de la justice « formelle ». Ces conflits fonciers sont dus au retour des personnes déplacées dans leur foyer. Pendant plusieurs années, une partie importante

des populations du Nord et de l'Est a été déplacée par le gouvernement NRM dans des camps. En 2006, la fin des violences entraîne le retour des déplacés sur leur terre mais également une explosion du nombre de conflits fonciers[608]. Le PRDP I envisage la résolution de ces conflits en favorisant les cours de justice « formelles » au détriment des institutions communautaires et des mécanismes fonciers traditionnels (PRDP I, 2007 :45).

La clause 32B reprend ce discours sur le rôle de la justice. Le ministre des terres Daniel Omara Atubo souligne l'intérêt d'un tel énoncé dans un contexte post-conflit : « 32B would have been very helpful in the Northern part of the country. It was in line with the PRDP… You know, in 2007 people were slowly coming back home and we knew conflicts over natural ressources management, particularly land, will become one of the biggest problem »[609]. La clause 32B permet à l'État de mettre en œuvre une stratégie de territorialisation interne au sens de Vandergeest P. et Peluso N. L. (1995 : 385) pour contrôler des régions mises à l'écart[610]. Ces régions expriment les limites de la diffusion du pouvoir NRM et traduisent cette différentiation spatiale croissante entre le Nord et le Sud renforcée notamment par la guerre.

1.2 Une seule alternative : s'opposer à l'énoncé de solution foncière

Suite au discours d'indépendance du Président à Kololo, le parlement du royaume du Buganda, le *Lukkiko*, annonce publiquement le rejet de l'énoncé de solution foncière porté par le gouvernement NRM[611]. Mengo utilise les médias pour s'opposer à ce projet de loi qu'il rejette entièrement. En novembre 2007, un mois après le discours du Président lors de la célébration du 44ème anniversaire de l'indépendance du pays, le *Kabaka* ouvre le feu. Il exprime son mécontentement lors du banquet organisé en l'honneur de la reine Élisabeth pendant lequel il

---

[608]Nous reviendrons en détail sur la politique des camps du gouvernement NRM et l'explosion des conflits fonciers dans ces régions dans le chapitre 7.

[609]Entretien avec Daniel Omara Atubo, le ministre des terres, le 12 mai 2014 dans le district de Lira en région centrale.

[610]En géographie, la territorialisation recouvre plusieurs sens. Globalement, elle évoque la construction des relations entre les être humains et le territoire (Vanier M., 2009). Ici, elle évoque la dimension territoriale du pouvoir de l'État et se manifeste par une stratégie de contrôle des ressources et des humains qui les utilisent (Vandergeest P. et Peluso N. L., 1995 : 385)

[611]Il s'agit d'un rejet global de la proposition de loi. Mengo n'apporte pas de solution alternative aux expulsions. En conséquence, nous avons choisi de ne pas parler de contre énoncé.

refuse d'honorer le gouvernement ougandais de sa présence et déclenche, par ce geste, les hostilités (Mutibwa P., 200 : 253).

Cette nouvelle section analyse la manière dont différents types d'acteurs réagissent aux énoncés fabriqués par le gouvernement NRM. Rapidement, la scène médiatique s'empare de ce nouveau sujet et une large opposition regroupant divers acteurs se met en place. Les principaux acteurs de cette contestation déclassent le sujet de la réforme foncière. Ils opèrent une « requalification des objectifs assignés à l'action » (Lagroye J., 2003 : 363) et politisent l'énoncé de solution foncière en déconnectant leur opposition de l'enjeu même des expulsions.

Mengo[612] est le premier acteur de cette opposition. La section 1.2.1 analyse la personnalisation de cette opposition politique qui place en son centre la figure du *Kabaka* et celle du président Y. K. Museveni. Un échange de lettres entre ces deux acteurs, diffusé dans la presse en décembre 2007, permet d'étudier ce qui est mis en jeu à travers cet énoncé de solution foncière. Mengo cherche à s'afficher en tant que premier opposant, à imposer sa légitimité à débattre des énoncés de politiques publiques foncières et à promouvoir ses intérêts. À contrario, l'intervention du Président démontre que les débats concernant ces énoncés sont limités à certains acteurs, et que l'intervention d'une institution traditionnelle est un acte politique interdit par le régime NRM.

Ce conflit opposant le Président et Mengo, une fois devenu public, est rapidement récupéré par les partis politiques récemment légalisés. Depuis 2005, le retour au multipartisme achève avec lui la transformation du NRM en parti politique et officialise des stratégies déjà présentes lors de la formulation du *Land Act* de 1998 : obtenir le soutien de Mengo et des Baganda. La section 1.2.2 revient sur les contestations des partis politiques de l'opposition et plus particulièrement sur leur utilisation stratégique de Mengo dans une lutte dirigée contre le gouvernement NRM et son Président.

[612]Nous rappelons que la définition du terme Mengo reste inchangée. Il est employé pour désigner les hauts dirigeants politiques du royaume du Baganda. Cette appellation nous permet de regrouper ces acteurs tout en gardant à l'esprit qu'ils changent et qu'ils ne forment pas une unité homogène portant un discours accepté par tous.

1.2.1. Mengo s'en va-t-en guerre

Dans ce processus de fabrication du nouvel amendement au *Land Act* de 1998, Mengo est incontestablement un acteur clef. Son opposition à l'énoncé de solution foncière, exprimée dès le discours du Président à la célébration de l'indépendance, se transforme rapidement en un conflit opposant la figure du *Kabaka* à celle du Président. Les arguments déployés par ces deux acteurs personnifient cette opposition et créent l'illusion que leur position est le reflet de celle d'une population tout entière. La section 1.2.1.1 analyse un échange épistolaire, entre le *Kabaka* et le Président, qui contribue à personnaliser cette opposition et dont les arguments permettent d'apprécier la nature politique des enjeux que sous-tend cette loi. La question du sectarisme et de l'identité est au cœur des débats.

La section 1.2.1.2 explore les raisons pour lesquelles Mengo s'oppose à l'énoncé. Les dirigeants du royaume s'opposent à la solution préconisée par le gouvernement NRM et non aux problèmes des expulsions. Ils perçoivent cet énoncé comme une tentative de renforcement de la structure de domination en leur défaveur. La codification du système foncier mailo-bibanja à l'avantage des sans-titres fait perdre aux propriétaires mailo du pouvoir. Ce pouvoir est au centre des projets politiques et économiques de Mengo. Depuis 1993, il souhaite devenir « propriétaire » et gestionnaire des ressources foncières sur un territoire qu'il entend gouverner en autonomie dans le cadre d'un régime fédéral. Enfin, la section 1.2.1.3 analyse l'opposition de Mengo comme un conflit pour l'autorité légitime. Le Président refuse à Mengo le droit de s'opposer en donnant à la réforme du foncier un caractère purement politique auquel seul des politiciens peuvent apporter leur contribution.

1.2.1.1 L'énoncé de solution foncière : un conflit personnalisé

Dès l'annonce du projet de loi par le gouvernement central, Mengo conteste l'entièreté de l'énoncé de solution. Le *gouvernement* de Mengo, composé d'une quinzaine de ministres, affiche un front uni. Si ses membres ne s'entendent pas sur la manière de négocier avec le gouvernement central[613], le rejet de l'énoncé de solution fait l'unanimité des royalistes soutenus dans leur opposition par des groupes de pression tels que l'organisation étudiante *Nkobazambogo,* dont les membres sont recrutés en fonction de leur allégeance au *Kabaka.* Le *Katikkiro* John Baptist Walusimbi joue le rôle de correspondant politique avec le gouvernement NRM.

Le violent affrontement entre Mengo et le gouvernement NRM ne concerne pas la construction politique du problème des expulsions, mais la solution proposée par le gouvernement NRM. Dans l'un des premiers documents contestataires, publié dans la presse et rédigé par le procureur général du Buganda, Apolo Makubuya, Mengo confirme la situation problématique des sans-titre : « The Bill is NOT the cure for the existing illness of rampant evictions of tenants by occupancy » (Makubuya A., 2008a). Suite au rejet de cet énoncé par Mengo, un échange épistolaire entre le *Katikkiro*, John Baptist Walusimbi, parlant au nom du *Kabaka*, et le Président personnifie cette lutte et la détache de son enjeu principal, à savoir les expulsions, pour la lier à des questions d'identité et d'unité nationale. Le 18 décembre 2007, la presse publie une lettre du président Y. K. Museveni, adressée au *Kabaka*, intitulée Unity and Stability of Uganda afin de mettre en garde le royaume contre une opposition qu'il décrit comme anticonstitutionnelle, de mauvaise foi, mais surtout dirigée par le sectarisme et la sédition (Sunday Vision, 22 décembre 2007). Cette lettre permet au Président de personnaliser le processus de fabrication des énoncés de politiques publiques foncières et d'imposer sa figure comme celle d'un leader suprême. La critique principale adressée par le Président au *Kabaka* repose sur l'ethnicisation de ce conflit : sa transformation en une lutte ganda détruirait les efforts du NRM consacrés à l'unité nationale. Mengo est accusé de sectarisme, un mot qui, depuis 1986, est utilisé par le régime comme cause de tous les maux dont souffre le pays depuis la colonisation[614]. En s'opposant à l'énoncé, Mengo est accusé par le Président d'ébranler

[613]Nous reviendrons sur ce point dans la section 2.

[614]Se reporter à la section 1 du chapitre 3.

l'unité nationale: « Your Highness why do you associate yourself with groups that undermine the unity of Ugandans or Africans? » *(Ibid*). Cette accusation est liée à l'association faite par Mengo, de l'énoncé de la solution foncière portée par le gouvernement NRM à un agenda caché, tourné vers la destruction du mailo-bibanja et le vol des terres du Buganda désigné sous l'expression *ettaka ligenda*. Cette association est au cœur de la réponse envoyée par le *Katikkiro* au Président le 28 décembre 2007: « It is widely held that the unspoken aim of the proposals may be to get rid of the mailo owners by pitching them against the bibanja holders (…) Put in its most extreme, it is feared that the proposed amendments are but one of a series of measures which are to be inflicted on the Baganda with a view to bringing about their annihilation. Hence the expression « ettaka ligenda » (Daily monitor, 28 décembre 2007). Mengo justifie l'argument de l'agenda caché par l'absence d'étude réalisée par le gouvernement NRM mais également par la non application des lois antérieures protégeant les droits fonciers des détenteurs-occupants. Pour Mengo, les mauvaises raisons invoquées par le gouvernement pour combattre l'expulsion sont liées à la suspicion du vol des terres du Buganda par des « étrangers ».

Selon le Président, la source du sectarisme, c'est-à-dire de l'ethnicisation de l'énoncé de solution foncière, proviendrait directement des émissions de radio diffusées par le CBS, la radio privée du royaume du Buganda[615] créée en juin 1996, lors de la formulation du Land Act de 1998. Depuis sa création, le CBS est utilisé par le royaume pour des enjeux divers allant de la promotion de l'institution culturelle, du nationalisme ganda à l'opposition aux réformes foncières. Les travaux de Florence Brisset-Foucault (2011) sur la prise de parole au Buganda démontrent que l'opposition à l'énoncé de solution foncière par les programmes de la CBS est notamment au service de la construction d'une identité Baganda.

Ce discours sur l'identité et la morale soutient les arguments avancés par Mengo et les royalistes ganda. Il se décline en une rhétorique sur la loyauté envers le *Kabaka*. Il se construit également sur les liens établis par le royaume depuis le début des années 1990 : l'association

[615]Selon Florence Brisset-Foucault (2011), cette radio est aujourd'hui détenue à 51% par Mengo. Cependant, si son conseil d'administration compte certains ministres du royaume, elle n'est pas sous l'autorité de Mengo de façon institutionnelle.

entre le système foncier mailo-bibanja et le nationalisme culturel ganda[616]. Mengo véhicule l'idée que cette tenure est régie par des us et coutumes. Or, la venue de nouveaux riches propriétaires mailo non ganda perturberait l'équilibre des bonnes relations existant entre un détenteur-occupant et son propriétaire mailo. Cela expliquerait aussi l'augmentation du nombre d'expulsions en région centrale. Le fervent royaliste et président du CP, Ken Lukiamuzi, utilise ce lien pour expliquer les bouleversements actuels en région centrale et met l'accent sur l'identité ganda, un discours déjà présent chez les royalistes lors de la formulation du Land Act : « Relationship and the behavior of a person who is coming to occupy a kibanja in Buganda is important. There is some sense of truth in that allegation. If things are done normally, a person coming from a different place to occupy a kibanja in Buganda, he's supposed to go through some verifications, processes, but this law does not respect these processes. If it is too easy going, it means that anybody can come and occupy. That's why I said that this relationship means more than money. They have to trust each other, there must be love and no imposition because someone has money. And those with money are coming from the Western part of the country, you know who they are[617]… Then, above all, if the kingdom has a futur it will depend on that relationship, so if the relationship is bad it may kill the kingdom »[618].

Ce terreau de l'identité permet aux royalistes de créer l'illusion d'une unité entre la population Baganda et leur *Kabaka*. Dans la réponse du *Katikkiro* adressée au Président[619], Mengo affirme que toute accusation portée contre le *Kabaka* est une attaque dirigée contre la culture ganda et tous les Baganda : « The people of the Kingdom of Buganda are particularly disappointed by the disparaging language and tone of your letter and statements, Mr President. Because Ssaabasajja Kabaka is the embodiment of our cultural identity, any attacks against him or his Government strike at the cultural identity and esteem of all Baganda » (Daily Monitor,

---

[616]Nous avons expliqué la fabrication de ce lien par le royaume dans la section 1 du chapitre 4. Suite à la restauration de l'institution traditionnelle ganda, Mengo repense son rôle et son image au sein de la société ganda en liant dans les discours cette tenure foncière au nationalisme ganda.

[617]Ken Lukiamuzi fait ici référence à la région d'origine du Président Y. K. Museveni qui vient du district de Mbarara à l'Ouest. Dans les discours des royalistes et des membres des partis de l'opposition, cette référence aux gens de l'Ouest permet de nommer le Président et les personnes originaires de cette région composant son réseau clientéliste.

[618]Entretien avec Ken Lukiamuzi, parlementaire et président du *Conservative Party* (CP), le 22 février 2010 à Kampala.

[619] Annexe 9.

28 décembre 2007). Cette déclaration sous-entend une opposition générale des Baganda à l'énoncé de solution foncière, niant ainsi la pluralité des opinions des populations locales.

Une étude qualitative réalisée en 2010 dans la paroisse de Namagunga située dans le district de Mukono, en région centrale, nous a permis de constater qu'être un Muganda ne signifie pas s'opposer mécaniquement à l'amendement porté par le Président. Au contraire, les avis pluriels exprimés ne suivent pas systématiquement une ligne identitaire ou celle opérée par la distinction entre un propriétaire mailo et un détenteur-occupant. Leurs opinions sont diversifiées. Certains souhaitent devenir autonomes, maîtres de leur kibanja. D'autres ne souhaitent pas casser les liens qui les unissent à leur propriétaire (Gay L., 2010 : 84-85). Tout comme le projet de restauration politique du royaume ne séduit pas la majorité des Baganda, les luttes foncières de Mengo ne sont pas automatiquement celles des communautés locales ganda (Englebert P., 2002 : 359). À l'instar du gouvernement NRM, Mengo souhaite renvoyer une image d'unité où tous les Baganda s'afficheraient contre l'amendement. Dans cette lutte désormais personnelle entre le *Kabaka* et le Président se mêlent des enjeux politiques déconnectés de la question initiale des expulsions et davantage tournés vers l'unité nationale ou, à l'inverse, la mise en avant d'une identité Baganda.

1.2.1.2 Le rêve d'un empire foncier ganda

La politisation de l'énoncé de solution foncière par Mengo fournit à la couronne ganda l'opportunité de réactiver des discussions concernant la place du Buganda au sein de l'État. Mengo n'est pas intéressé par des énoncés de politiques publiques foncières à l'échelle nationale. Depuis la mise en place de la Commission Odoki en 1989, il délivre un discours foncier régional, où seule la question du système foncier mailo-bibanja est importante.

La place du royaume au sein de l'Etat se joue notamment au travers de l'espace qu'il occupe. Depuis sa restauration, il revendique le retour des 9000 sq miles ou *mailo Akeenda* dans le but de construire un empire foncier ganda. Ces anciennes terres de la couronne britannique, placées sous le contrôle du *Buganda Land Board* (BLB) en 1963, puis sous celuide l'Etat en 1966, à travers la Commission foncière ougandaise, suscitent une querelle intense opposant Mengo et le gouvernement NRM depuis 1993. Que ce soit à travers la réponse du *Katikkiro* envoyée au Président, le mémorandum envoyé au comité parlementaire en charge de l'amendement ou la liste des dix points contestataires publiée par le procureur général du

Buganda, Appolo Makubuya, l'ensemble de ces documents revendique la récupération des 9000sq miles. Cette revendication est réactivée en raison du renforcement des droits fonciers des détenteurs-occupants que permet l'énoncé de solution, mais également en raison de la suprématie du droit formel étatique sur la justice locale. Désormais, grâce à la nouvelle section 32B, si une personne est installée sur une terre faisant partie des 9000sq miles revendiqués par Mengo, alors cette personne ne pourra être expulsée qu'à l'issue d'un ordre émanant d'une cour de justice. À l'image de 1998, ce danger sur les terres mailo Akeenda réactive les revendications de Mengo.

Ce sont des questions politiques, économiques mais également identitaires qui sont au cœur de cette revendication. Malgré le caractère pluriethnique de la région centrale, la réponse de Mengo du 28 décembre 2007 faite au Président crée l'illusion d'une domination ganda au Buganda : « the Kingdom of Buganda comprises bibanja holders and registered land owners, all of whom are Baganda under Ssaabasajja Kabaka » (Daily Monitor, 28 décembre 2007). Pour Apolo Makubuya, cette identité ganda au Buganda est mise en péril par des étrangers s'installant sur les 9000sq miles de terres non restituées à leur « légitime propriétaire » : « With the 9000sq miles, once the kingdom was abolished, it has been in the hand of the government and everybody came from everywhere to stay in this land because Buganda is central , and it is not always the case that they must prove that they are Baganda, some are from Rwanda, Burundi, the thing is, if this is Buganda customary land, just like Acholi has customary land, and people must come with consent, agreement (…) Now the law, is saying that once you are there that is your land and Buganda cannot accept it, because this is our land, Buganda's land, like Acholi has land »[620].

Cette exacerbation de la xénophobie est récurrente dans les propos de Mengo depuis 1998 (Green E., 2005 : 290). À partir de 2007, elle est à nouveau au cœur de son argumentation afin d'unir les propriétaires mailo et les détenteurs-occupants. Des « étrangers » non ganda, des éleveurs rwandais ou venus de l'ouest du pays utiliseraient le statut de *bona fide* pour envahir ces terres que Mengo qualifie de « communal land ». « L'étranger », c'est-à-dire celui qui n'est

[620]Entretien avec Apolo Makubuya, le procureur général pour le royaume du Buganda, le 20 mai 2014 à Kampala.

pas affilié à la culture ganda, devient alors un ennemi commun aux deux acteurs que l'amendement est accusé de chercher à désunir[621].

Au-delà des questions identitaires, cette revendication est toujours liée à la volonté de Mengo d'établir un empire foncier au sein duquel un seul système locatif dominerait. Propriétaire des 350sq miles de terres restitués en 1993, le royaume a toujours tiré un important pourcentage des revenus fonciers[622]. Un système de location est au cœur de la mécanique foncière mise en place au sein des terres du royaume, une location où les individus sont les sujets et les locataires du *Kabaka*. La restitution des 9000sq miles de terres permettrait au royaume d'augmenter considérablement ses revenus[623], de gagner une autonomie financière et, à fortiori, de se détacher du gouvernement central.

Cette dimension économique de la terre se retrouve également dans une des critiques adressées par Mengo contre l'énoncé de solution foncière : la trop grande protection des détenteurs-occupants. Dans son mémorandum envoyé au comité de session parlementaire[624], le procureur général du Buganda, Appolo Makubuya, n'hésite pas à rappeler le caractère « progressiste » de la loi Busuulu et Envujjo de 1928 qui permettait l'expulsion des détenteurs-occupants, pour des motifs de « public use and other good causes »[625]. D'une part, il est entendu par « bonnes causes » les dégradations environnementales pouvant être occasionnées par les détenteurs-occupants. D'aure part, l'intérêt public se décline sous la forme d'un développement

---

[621]Entretien avec Sallie Simba Kayunga, enseignant en science politique à l'université de Makerere, le 26 mars 2010 à Kampala.

[622]Entretien avec Martin Kasekende, ministre des terres pour le royaume du Buganda, le 20 juin 2013 à Kampala.

[623]L'analyse du retour de cette revendication est ici seulement évoquée dans ses dimensions politiques et économiques. Cependant, d'autres questions alimentent cette revendication dont la localisation de ces terres. En effet, Mengo est dans l'incapacité de fournir une carte actualisée localisant ces espaces. Au-delà du refus du gouvernement de les restituer au royaume, le chiffre de 9000sq miles est vivement contesté. Une déclaration du ministre de la justice et des affaires constitutionnelles en mars 2008 s'essaye à la reconstitution de l'histoire de ces terres en évoquant les différentes allocations depuis 1900. Selon le ministre, les 9000sq miles ne s'élèveraient plus qu'à 4614 en 1962 (E. Khiddu Makubuya, mars 2008), un chiffre aussitôt contesté par Mengo.

[624]Suite à la première lecture, l'amendement passe entre les mains d'un comité de session parlementaire dont la tâche est de retravailler l'amendement en y intégrant les résultats des consultations. Nous y reviendrons dans la section 2.

[625]Article 11 du *Busuulu and Envujjo Law* de 1928.

économique (Makubuya A., 2008b)[626]. Or, l'énoncé de solution foncière porté par le gouvernement NRM ne légalise l'expulsion qu'en cas de non-paiement du loyer.

Mengo ne peut réaliser cet empire foncier qu'en conservant un pouvoir de contrôle sur le système foncier mailo-bibanja. En codifiant davantage ce système foncier en faveur des détenteurs-occupants, le Président transforme les « indéterminations certaines » de 1998. Il retire à Mengo le pouvoir d'agir librement, en tant que propriétaire mailo, dans les espaces non codifiés de cette tenure foncière, et en plus, le pouvoir d'en retirer tous les bénéfices[627]. Ce nouvel amendement s'empare des « vides juridiques » laissés en 1998 et formalise davantage les relations entre un propriétaire mailo et un détenteur-occupant. L'informalité des relations entre ces deux acteurs caractérisait notamment l'étendue du pouvoir du *Kabaka* en tant que propriétaire mailo sur le système mailo-bibanja, un pouvoir qui s'amoindrit si l'on codifie davantage cette tenure.

1.2.1.3 S'imposer comme « autorité légitime »

Mengo entreprend une véritable campagne contre ce qu'il présente comme un vol de terres. L'opposition de Mengo se joue également à une toute autre échelle, celle de la légitimité

---

[626]Nous remarquons que ce même droit d'acquisition des terres pour des motifs d'intérêt public comme le développement économique a été refusé à l'Etat lors des débats constitutionnels de 1995, un droit que réclame aujourd'hui Mengo pour son royaume.

[627]Ce point important ouvre des pistes de réflexion sur les bouleversements sociaux qu'induit cette réforme foncière. Les riches travaux de thèse de Florence Brisset-Foucault sur la prise de parole au Buganda (2011) démontrent que la légitimité à s'exprimer repose sur le dialogue entre dirigés et dirigeants. Elle est soumise à une forte stratification sociale, perçue comme le reflet des représentations anciennes du pouvoir dans le royaume, mais également comme les marques de l'exercice du pouvoir NRM cherchant à séparer les élites urbaines éduquées des classes populaires rurales. Le système mailo-bibanja est lui-même au cœur d'une stratification sociale séparant les détenteurs d'un titre anciennement lié à la couronne ganda en 1900, des *bakopi*. Les travaux d'Elizabeth Holly Hanson (2003) mettent en avant un système d'obligations réciproques entre les chefs et les paysans en période précoloniale. Le volet foncier de l'accord de 1900, la loi de 1928 et les nombreuses réformes foncières bouleversent ensuite ces codes. C'est d'ailleurs un rapport de classe qui, pour le Président Y. K. Museveni, caractérise le système mailo-bibanja actuel. Il serait pertinent d'analyser ce que la politique foncière du NRM, tournée vers la démocratisation du titre de propriété, implique pour les royalistes, les propriétaires mailo et les détenteurs-occupants en termes de changements des codes de conduites et des relations de pouvoir dans la société ganda.

à s'opposer. Depuis le discours d'indépendance du Président à Kololo, les royalistes s'organisent afin de convaincre les Baganda de refuser en bloc un énoncé de solution qu'ils perçoivent comme une stratégie tournée vers le vol des terres du royaume. En novembre 2007, le *Kabaka* forme un comité spécial appelé *Central Civic Education Committee* (CCEC) dont la fonction première est de diffuser des informations sur la réforme du *Land Act*. Créé en novembre 2007, le CCEC est composé originellement de 9 membres et possède à sa tête trois dirigeants nommés directement par le *Kabaka*, à savoir Charles Peter Mayiga, le ministre de l'information pour le gouvernement du Buganda, Medard Lubega, le député du ministre d'État à l'information pour le royaume du Buganda, et enfin Betty Nambooze Bakireke, la porte-parole du *Democratic Party* (DP) et la présidente du CCEC.

Betty Nambooze, royaliste affiliée au DP, affirme que le comité avait pour but de sensibiliser les Baganda à la prise de position de Mengo: « It has started with the land amendment, we were trying to teach people, to tell the position of Buganda and why Buganda came up with a particular position »[628]. En « éduquant » les Baganda, le CCEC porte avec lui les revendications politiques de Mengo, c'est-à-dire un projet fédéral intimement lié au système foncier mailo-bibanja : « Under a federal system of governance we think that we can be able to preserve our culture (…) And then, we don't think that as a country with people with different cultures to have similar laws for everything… especially the land law ! Because the way we hold land here is not exactly the same way the karamajongs think about it so we thought we couldn't have a uniform law for the all country. So this federal system of governance will help to solve these problems » (*Ibid*).

Cette sensibilisation des Baganda s'est notamment réalisée par le biais des émissions de radios du CBS, ces mêmes émissions dénoncées par le Président comme des actes de sédition encourageant le sectarisme. Dans sa lettre, le Président qualifie de partisane cette liberté de diffuser au Buganda un discours contestataire, porté par des individus royalistes, parfois affiliés à des partis de l'opposition. Débattre de la loi foncière serait une action purement politique à laquelle une institution traditionnelle ne peut pas se livrer légitimement : « Ever since 1996, these leaders are elected by universal suffrage by secret ballot, at regular intervals. These are

[628]Entretien avec Betty Nambooze, la présidente du *Central Civic Education Committee* (CCEC) et porte-parole du *Democratic Party* (DP), le 15 mars 2010 à Kampala.

LCs, Members of Parliaments. These are the people to discuss partisan political issues, not the traditionnal institutions » (Daily Monitor, 18 décembre 2007).

Citer exclusivement les élus comme acteurs clefs des débats dévoile la façon dont le président Y. K. Museveni conçoit la construction des énoncés de politiques publiques foncières. Cette déclaration attaque Mengo dans son rôle « d'autorité légitime », au sens où l'entendent Genieys W. et Smyrl M., c'est-à-dire le pouvoir d'un groupe à commander et à se faire obéir (2008 : 11). En effet, Mengo s'est forgé une image solide de détracteur construite sur l'idée que l'ensemble du gouvernement du royaume est uni derrière le *Katikkiro* et le *Kabaka,* pour s'opposer et faire triompher une conception régionale de l'action publique foncière. L'opposition formée par le *Katikkiro* avec le *Kabaka* est reconnue au sein de Mengo comme l'interprète légitime de cette lutte[629]. Cependant, Mengo cherche à faire reconnaître au gouvernement NRM sa légitimité à s'opposer. Ainsi, nous ne sommes pas dans le cadre d'une conquête de « l'autorité légitime » interne à un groupe comme l'évoque Genieys W. et Smyrl M. (*Ibid*), mais dans celle d'une conquête extérieure : faire reconnaître cette autorité pour pouvoir la pratiquer. Mengo affirme sa place au sein de l'État ougandais à travers cette autorité. Dans ce cadre, Mengo conteste la source monolithique du pouvoir et entend se battre pour cette « autorité légitime ».

Suite aux accusations du Président, Mengo répond dans la presse que ses activités ne sont pas partisanes, mais celles d'un membre de la « société civile » s'exprimant sur une loi (Daily Monitor, 25 décembre 2007). En refusant à Mengo le droit de débattre de l'énoncé de solution foncière, tout en qualifiant la réforme de sujet politique partisan, le Président dévoile publiquement les fortes dimensions politiques de cet énoncé. Le Président officialise le caractère politique de cette loi. Ce nouveau classement catégorise les débats entourant l'énoncé de solution foncière en questions politiques. Dans un deuxième temps, il confirme un mécanisme de formulation des lois autoritaires où seuls l'exécutif et le législatif ont une légitimité à en débattre. Nous touchons ici à des questions portant sur la nature même du régime, ou plus précisement, sur ce que Pierre Muller appelle le « référentiel civil » c'est-à-dire les conditions du débat politique (Muller P., 2008). En Ouganda, ce débat politique est notamment

[629]Il peut être dangereux d'associer la politique du *Katikkiro* à celle du *Kabaka*. Cependant, aucune déclaration, entretien ou document n'atteste d'importantes divergeances d'opinion entre ces deux individus en ce qui concerne la réforme du *Land Act.*

caractérisé par le compromis de 1993, celui là-même qui permet une restauration des institutions traditionnelles en tant qu'institution culturelle apolitique.

À partir de 2008, ces accusations poussent Mengo à diversifier sa manière de s'opposer. Une analyse juridique sur la législation en matière d'expulsions est envoyée au comité de session parlementaire, afin de prouver le caractère futile de cette nouvelle réforme (Makubuya A., 2008b). Ce même rapport est enrichi de coupures de presse montrant la protestation large qu'occasionne cet énoncé. En effet, dès 2007, l'Alliance foncière ougandaise (ULA) rejette en bloc la proposition d'amendement. Elle souligne l'absence totale d'étude sur le phénomène des expulsions mais également l'incohérence même de voter une nouvelle loi, lorsqu'une consultation nationale pour l'élaboration d'un *National Land Policy* (NLP) est en cours (Uganda Land Alliance, 2008). Ces mêmes critiques sont reprises par la *Uganda Law Society* (ULS), l'église catholique ou encore les banques. Ces nombreuses critiques, émanant de la « société civile », sont récupérées par Mengo afin de renforcer la légitimité de son opposition et d'estomper le caractère partisan de ses critiques.

1.2.2 Les partis politiques de l'opposition et l'énoncé de solution foncière : s'unir contre un régime semi-autoritaire

Mengo défend un modèle d'organisation politique avec lequel la domination de type étatique n'est pas compatible. En combattant l'énoncé de solution foncière, il combat la structure de domination de type étatique. Cependant, contrairement à la formulation du *Land Act,* il n'est plus le seul acteur à rejeter en bloc les propositions du gouvernement. Les nouveaux partis politiques restaurés opèrent une politisation de l'énoncé de solution foncière. Depuis 2005, le *No Party System* caractérisé par son gouvernement à base élargie s'est transformé en un système multipartite. La section 1.2.2.1 revient sur les conditions de cet important bouleversement. L'acceptation du multipartisme est davantage le fruit d'une stratégie politique du Président Y. K. Museveni pour rester au pouvoir, qu'une concession au nom de la démocratie. Après le vote de la Constitution en 1995, le *No Party System* ne fait plus l'unanimité et des oppositions naissent à l'intérieur même du régime. Ces oppositions contestent la nature du « Mouvement », un régime politique devenu semi-autoritaire.

La section 1.2.2.2 examine la construction de ces nouveaux partis politiques et leur influence sur le processus de fabrication de l'énoncé de solution foncière. Globalement, les

opposants font de la mauvaise gouvernance, de la corruption et de l'autoritarisme du régime NRM un cheval de bataille. L'étude des manifestes politiques, lors des premières élections présidentielles sous le multipartisme en 2006, permet d'attester que les partis politiques sont une figure d'opposition à cette mauvaise gouvernance, c'est leur marque de fabrique. Cela explique en partie l'absence de solution alternative à la politique du titre du NRM et à sa déclinaison propre au système mailo, à savoir le renforcement des droits fonciers des détenteurs-occupants.

L'absence de solution alernative n'est pas un frein à la mobilisation générale des partis de l'opposition. La section 1.2.2.3 analyse la manière dont ces partis expriment leur désaccord. Il ne s'agit pas d'envisager en priorité leur influence en termes de variable partisane comme la compétition sur enjeux. En effet, la variable partisane implique que les partis possèdent un ou plusieurs enjeux qui correspondent à leur profil idéologique et qu'ils soient considérés par les électeurs comme compétents dans ces domaines (Budge I., 1987 ; Riker W. H., 1986). Ce n'est pas le cas lors de la formulation de l'amendement. Il ne s'agit pas non plus d'étudier leur possible participation à la mise sur agenda (Boussaguet L. et Muller P., 2005) puisqu'en 2007 elle est l'œuvre du Président. Nous choisissons plutôt de comprendre l'organisation de ces partis, leurs buts, mais également leur interaction avec d'autres acteurs afin de saisir comment et pourquoi ils politisent à leur tour l'énoncé de solution foncière.

1.2.2.1 Ouvrir stratégiquement l'arène politique : entre nécessité politique et durcissement du pouvoir

Depuis 1986 le Président entretient le mythe d'une unité du NRM. Or, dès les débats constitutionnels de 1995, les lignes de la démocratie de mouvements sans parti étaient déjà contestées par le groupe des multipartistes[630]. Et les élections constitutionnelles de 1994 et parlementaires de 1996 avaient apporté au régime de nouvelles têtes en politique, des « jeunes » déconnectés de la guerre du « bush » et sans affiliation avec les anciens partis politiques. Le

[630]Se reporter à la section 2 du chapitre 4.

compromis hégémonique foncier[631] est un exemple clef attestant des changements internes opérant au cœur du régime NRM.

Les divisions au sein même du NRM émanent de certains mouvementistes mais aussi de membres historiques du NRM[632] (Makara S., Rakner L. et Svasand, 2009 : 190). Ces deux catégories d'acteurs contestent aussi bien un ordre politique, où la vieille garde NRM contrôle les postes de pouvoir et les circuits décisionnels, que le durcissement d'un régime politique désormais éloigné des idéaux démocratiques que portait la guerre du « bush ». Ces oppositions s'expriment notamment à travers le jeune groupe de pression des *Young Parlementarians' Association* (YPA). Créé après les élections de 1996, il regroupe plus de la moitié des parlementaires et cherche à modifier les codes d'accession au pouvoir, faisant de l'âge et de l'expérience de la guerre du « bush » des critères de sélection dans la hiérarchie du NRM (Perrot S., 2003)[633].

Le YPA développe progressivement un contre-pouvoir puissant notamment en raison de son rôle dans le *Public Account Committee* (PAC). En 1997, le Parlement ougandais s'est engagé dans une lutte active contre la corruption dans les ministères et la haute administration, n'épargnant au passage ni les chefs historiques du NRM, ni les proches de Y. K. Museveni. Il passe au peigne fin les comptes de l'État et engage une lutte agressive contre la corruption (Kasfir N. et Twebaze S. H., 2009 : 80). Ces interventions se manifestent par des pressions et des votes de motion de censure à l'encontre des individus accusés de corruption. Pendant la PAC, les membres du YPA sont unis dans une dynamique transpartisane et ils n'hésitent pas à porter des accusations et des motions de censure contre les plus hauts responsables du gouvernement, tels que Kirunda-Kivejinja, un membre historique du NRM et ministre des transports en 1997 qui, sous la contrainte, donne sa démission (Perrot S., 2003 : 402).

---

[631]Nous rappelons que ce compromis hégémonique a été négocié lors de la formulation du chapitre foncier de la Constitution ougandaise de 1995. Il est entendu comme un compromis nécessaire à la légitimité du pouvoir NRM. Pendant les négociations, ce sont notamment des pro-mouvementistes qui construisent ce compromis et balayent le métissage de « l'ordre ancien », un énoncé de solution foncière pourtant fabriqué par les élites du NRM au début des années 90. Se reporter aux chapitres 3 et 4.

[632]Nous rappelons que les 38 membres historiques la National Resistance Army (NRA) sont les fidèles compagnons du guérillero Y. K. Museveni pendant la guerre du « bush ». À partir de 1986, ils forment le noyau dur du NRM. Se reporter à la section 1 du chapitre 3.

[633]En 2006 ce groupe se transforme en caucus parlementaire.

À la fin des années 1990, au sein des membres historiques, une division se crée[634] entre l'ancienne garde mouvementiste et des personnalités plus jeunes, ouvertes à un système multipartiste et aspirant à davantage d'ouverture du système (Perrot S., 2003 : 402). Rapidement, le colonel Kiiza Besigye[635] et son épouse Winnie Byanyima[636] deviennent les figures clefs de cette nouvelle opposition dénonçant la sclérose d'un régime corrompu. K. Besigye devient le premier opposant au Président lors de l'élection présidentielle de 2001, une opposition soutenue par certains déçus du régime NRM, mais également par une partie de l'armée. La campagne parlementaire de 2001 est à l'image de la césure interne du NRM. Le président Y. K. Museveni soutient les candidats fidèles au régime et intimide ceux désormais proches de l'opposition. Les 26% des voix obtenues aux présidentielles de 2001 par le colonel l'obligent à partir en exil en Afrique du Sud jusqu'en 2006 (Tripp A., 2010b : 64).

Suite aux élections de 2001, le comité exécutif du « Mouvement » met en place un comité spécial afin d'évaluer les performances du *No-Party System*. La conclusion de ce rapport fournit une explication à la multiplication des oppositions, « it was plainly pointed out that the all-inclusive nature of the Movement was providing apportunity to some opponents to undermine the Movement from within » (Makara S., 2008: 64). Le rapport de la Commission constitutionnelle Ssempebwa, une Commission en charge d'analyser la réforme d'une centaine d'articles constitutionnels[637], se penche également sur la question des oppositions internes au régime. Le rapport ne se positionne pas en faveur d'un retour au multipartisme. Cependant, il explique les querelles entre le législatif et l'exécutif lors de la formulation des énoncés de politiques publiques par la prégnance du mérite individuel qui caractérise le

---

[634]Sandrine Perrot (2003) nous livre dans ses travaux de thèse de nombreux exemples de proches du Président qui, à la fin des années 90, se prononcent ouvertement contre le maintien des pratiques opportunistes et malhonnêtes au sein du régime NRM et réclament le retour des partis politiques.

[635]Ancien compagnon d'armes et médecin personnel de Y. K. Museveni pendant la guerre du « bush », le colonel K. Besigye symbolise cette rupture interne au sein du NRM. Il a été notamment l'un des dix délégués membres de l'armée pendant les débats constitutionnels de 1995 et a obtenu deux ministères sans portefeuille au sein du Cabinet.

[636]Winnie Byanyima a fréquenté le guérillero Y. K. Museveni avant qu'il n'accède aux commandes de l'Etat.

[637]De nombreuses critiques entourent les travaux de cette commission dont les membres majoritairement mouvementistes ont été directement nommés par l'exécutif. Pourtant, la plupart de leurs recommandations n'ont pas été adoptées par le gouvernement NRM (J. Oloka – Onyango, 2005).

« Mouvement » : « Because individual merit frees the representative of whips, the Executive could not always rely on the support of the loose pro-Movement caucus that was formed within parliament. Therefore, the legislature and the executive have clashed on several controversial legislative and policy issues » (The report of the commission of inquiry, decembre 2003: [39])

Les divisions internes entraînent l'ouverture au multipartisme[638]. Ce discours porté par le Président lui permet de séparer les véritables mouvementistes des imposteurs semeurs de troubles[639], une expression connue sous le nom *mubaleke bagende* signifiant « laissons les opposants s'en aller » (Makara S., 2008 : 65). Le multipartisme permet au gouvernement de nommer ses opposants et de « guérir » le NRM de ses déchirements internes. Cette ouverture du régime va de pair avec un durcissement du pouvoir. À partir des années 2000, les actes de violence contre les mobilisations civiles et les membres de l'opposition augmentent, la transformation du NRM en parti politique exclusif dominant les institutions s'intensifie et le retour du multipartisme accepté par référendum en 2005 est suivi d'une consolidation du pouvoir exécutif avec la levée des limites au nombre de mandats présidentiels[640]. Depuis la fin des années 1990, c'est une crispation autoritaire du régime qui se met progressivement en place (Rubongoya, 2007 : 133). Si la figure du Président a toujours été présente dans l'arène politique ougandaise depuis 1986, en raison de sa légitimité charismatique en tant que chef de guerilla, cette figure est désormais autoritaire et se légitimise au travers de pratiques néo-patrimoniales. Nous entendons la progressive néo-patrimonialisation du régime comme une « absence de véritable distinction entre le domaineprivé et le domaine public » (Médard J-F., 1991 : 328). Elle entraîne certaines pratiques telles que la corruption, le clientélisme, le patronage, ou encore le tribalisme (Médard J-F., 1990 : 29-30). Plus important, le chef de l'Etat personnalise le

---

[638]Il serait réducteur de ne pas mentionner les pressions des bailleurs de fonds qui, depuis le début des années 90, réclament une ouverture du pays au multipartisme. Par ailleurs, le principal argument que le Président donnait régulièrement aux bailleurs contre le multipartisme s'écroule en 2002. Y. K. Museveni avait fait de l'incompatibilité du multipartisme avec la culture politique africaine son fer de lance depuis sa prise de pouvoir. Or, l'alternance du pouvoir au Kenya lors des élections présidentielles de 2002 décrédibilise les propos du Président (Simba S. K., 2015 : 9).

[639]Entre 2003 et 2005, Y. K. Museveni « nettoie » son parti en se séparant d'anciens membres du NRM dont les discours critiquent les projets de réformes constitutionnelles permettant un renforcement des pouvoirs de l'exécutif (Mwenda A. M. et Tangri R., 2010)

[640]Ce mirage démocratique est au service d'une consolidation du présidentialisme grâce notamment aux nombreuses réformes constitutionnelles de 2005 dont l'un des objectifs était de limiter les pouvoirs du législatif et du judiciaire (Rubongoya J., 2007 : 168).

pouvoir. Ses interventions pendant la formulation du *Land Act* de 1998 et la lettre qu'il adresse au Kabaka en décembre 2007 en attestent. Ses actions personnalisent le processus de fabrication des énoncés de politiques publiques foncières.

Certains perçoivent l'ouverture au multipartisme comme une nécessité du NRM face au danger de l'opposition (A. Tripp, 2010b), alors que d'autres la perçoivent comme une stratégie politique pour se maintenir au pouvoir (Makara S., 2008). Il n'en reste pas moins qu'elle n'affaiblit pas les dérives autoritaires du régime (Rubongoya J. B., 2007). Les partis politiques de l'opposition se construisent notamment contre ces dérives et contre le renforcement des pratiques néo-patrimoniales du NRM[641]. C'est un combat contre le durcissement du régime qui participe à caractériser ces nouvelles oppositions. Elles dénoncent les pratiques autoritaires du gouvernement NRM mais n'attaquent pas en priorité les politiques économiques, éducatives ou de santé du régime. Les divisions répondent moins à des questions d'orientation politique qu'à des luttes pour une démocratisation du régime dans le but de provoquer l'alternance politique.

1.2.2.2 Une opposition contre la mauvaise gouvernance NRM

L'ouverture du paysage politique au multipartisme en 2005 n'entraîne pas une véritable démocratisation du régime NRM. Au service d'une stratégie politique visant à conserver le pouvoir et à nommer explicitement les opposants au régime, cette ouverture est suivie de nouvelles mesures permettant un renforcement des pouvoirs de l'exécutif et du Président en particulier. Suite à une nouvelle vague de cooptations qui parvient à faire basculer plusieurs membres de *l'Uganda People Congress* (UPC) vers le NRM[642], c'est dans la violence que se déroule l'enregistrement aux élections présidentielles de 2006 du nouveau parti politique du

[641]Le pouvoir se durcit mais il s'ethnicise également davantage. Nous avons fait le choix de ne pas rentrer « frontalement » au cœur des questionnements ethniques lors de nos entretiens mais il semble évident que certains membres des partis de l'opposition, habitant notamment les régions de l'Est et du Nord, se sentent particulièrement marginalisés en ce qui concerne les représentativités par régions au gouvernement. Entre 1986 et 2008, le nombre de politiciens originaires de l'Ouest au gouvernement a augmenté de 38,8% à 60,5% (Lindemann S., 2010 : 140). C'est une région qui, nous le rappelons, est associée au Président et au noyau dur de son système clientéliste.

[642]Il est à noter que le ministre des terres en 2008, Daniel Omara Atubo, est un ancien membre du UPC coopté par le régime en 2005.

colonel K. Besigye, le *Forum for Democratic Change* (FDC)[643]. Tout juste revenu d'exil suite aux présidentielles de 2001, l'ancien médecin du Président est emprisonné, accusé de trahison, de viol et de possession illégale d'armes à feu. Jugé coupable par la cour martiale, il doit sa libération à la cour suprême (Tripp A. M., 2010b :66). Cette violence n'épargne pas la cinquantaine de partis politiques qui s'enregistrent en 2006. Bien qu'ils soient désormais libres d'agir en tant qu'opposants au NRM[644], ils subissent les foudres de la police ou de l'armée qui répriment régulièrement les regroupements des partis de l'opposition (Makara S., 2008 : 68-69).

Ces partis sont par ailleurs extrêmement fragiles de par leur récent enregistrement. Les élections de 2006 attestent de la faiblesse de leur structure interne. Ils ne parviennent pas à avoir des relais dans tous les districts, et ne travaillent pas non plus en collaboration avec des experts afin de renforcer leur position politique. Leur organisation interne est chaotique et souvent centralisée à l'image des gestions postcoloniales (Ssekumba J., 2006). Seul le parti FDC se distingue en proposant un leadership plus souple et moins oligarchique. L'universitaire Simba S. K. (2015 : 27) souligne la solitude institutionnelle de ces partis en mentionnant l'absence de liens avec des chercheurs ou avec les différents groupes sociaux qu'ils prétendent parfois représenter.

Malgré les fortes oppositions émanant de différents acteurs de la « société civile », les partis politiques ne s'en saisissent pas. À partir de la fin de l'année 2007 l'opposition est générale et les arguments déployés par les acteurs sont multiples. La *Uganda Law Society* (ULS) envoie un memorandum au comité de session parlementaire en charge de retravailler l'amendement. Elle exprime son opposition en évoquant l'inutilité de cette loi face à la batterie de textes juridiques traitant des expulsions illégales. Selon le président de l'ULS, Bruce Kyerere, cette redondance juridique renforce une confusion où la dualité des droits desservira l'économie : « Legally speaking, the situation of eviction and the tenants could still have been resolved under the existing laws. Because you are creating multiple interests on the same piece of land, and when you do that there is confusion. Who is the actual owner, is it the registered

[643]Ce parti est une fusion entre trois différents groupes contestataires à savoir le *National Democratic Forum* (NDF), le *Reform Agenda* et enfin le *Parliamentary Advocacy Forum* (PAFO).

[644]La reconnaissance juridique des partis politiques est attestée par le vote en 2005 du *Political Parties and Organization Act*.

proprietor, is it the bona fide occupant, and who can take this land and pledge security, it is any of those or both of them, so it creates confusion and the banks are not going to like this situation »[645].

L'église catholique, en tant qu'important propriétaire terrien, s'oppose également à la réforme foncière qu'elle perçoit comme privilégiant les sans-titre occupant ses terres cadastrées. À partir des années 1920, l'église catholique avait noué des relations foncières basées sur le prêt d'un lopin de terre en échange d'un travail au service de l'institution. Ces relations sont comparables à celles caractérisant un propriétaire mailo et un détenteur-occupant. Depuis les années 1990, les énoncés de politiques foncières favorisent la protection des droits fonciers des détenteurs-occupants au détriment des propriétaires détenant un titre de propriété. L'église catholique rejette cette politique puisqu'elle complexifie la récupération des terres, autrefois au centre des contrats fonciers négociés en échange de loyaux services au bénéfice de l'église[646]. À l'image de l'ULS, les représentants de l'église catholique ont été reçus par le comité parlementaire, mais également directement par l'équipe du cabinet en charge de l'amendement.

Si certains partis politiques tels que le CP s'appuient sur les arguments juridiques de l'ULS, ils n'interagissent pas avec ces acteurs et n'utilisent pas cette opposition pour proposer un contre-énoncé. Ces propos renforcent les travaux de l'universitaire Simba S. K. (2015) sur la solitude institutionnelle des partis ougandais. Ces difficultés empêchent les nouveaux partis de développer leur influence, mais également de développer des partenariats financiers. Face à un parti NRM suspecté d'avoir financé la campagne de Y. K. Museveni grâce aux caisses de l'État (Makara S., 2008 : 79), ces nouvelles structures peinent à s'autofinancer.

C'est le durcissement du pouvoir qui canalise une partie importante des agendas des nouveaux partis politiques enregistrés. Les partis les plus importants en 2007[647] sont notamment

---

[645]Entretien avec le président de *Uganda Law Society* (ULS), Bruce Kyerere, à Kampala le 1er avril 2010 à Kampala.

[646]Les terres au centre de ces contrats auraient été prêtées et non données. L'église catholique possède, tout comme Mengo, un bureau foncier (*Land Board*) lui permettant de gérer ses propriétés foncières et notamment les relations qu'elle entretient avec ses détenteurs-occupants. La réforme foncière amoindrit les espaces de liberté de l'église au regard de la gestion de son patrimoine foncier, une problématique similaire à celle de Mengo. Entretien avec Paul K. Zziwa, le responsable administratif du bureau foncier de l'église catholique, le 21 juin 2013 à Kampala.

[647] Les élections parlementaires voient également 38 parlementaires élus en tant qu'indépendants, dont 32 sont des anciens pro-mouvementistes (Daily Monitor, 29 mars 2008). Nous avons fait le choix de ne

les anciens partis de l'opposition, à savoir le DP, l'UPC et le CP, mais ils n'obéissent plus aux césures religieuses qui avaient caractérisé leur création dans les années 1950. Enfin, le nouveau parti FDC devient le premier parti de l'opposition. L'analyse des manifestes politiques pour les élections de 2006[648] atteste de certaines différences idéologiques[649]. Un discours commun entre ces partis s'élève contre les pratiques du régime NRM. Le nom même du FDC, le « forum pour le changement démocratique », atteste de cet engagement. Son manifeste politique en 2006 se construit autour d'une critique du NRM, décrit comme un régime corrompu. Il utilise également la situation sécuritaire des régions du Nord et de l'Est pour démontrer l'incapacité du gouvernement à stabiliser le pays (FDC Manifesto, 2006). Il en est de même pour les autres partis où la violence des critiques envers le régime en place constitue un axe clef de leur argumentation politique[650] (Kiiza J., Makara S. et Rakner L., 2009 :225). Cette nouvelle opposition ne se caractérise pas par la diversité et/ou le caractère innovant des programmes politiques[651]. Les politiques publiques foncières ne sont pas inscrites à leur agenda et aucun positionnement alternatif ne vient questionner la politique du titre, qui demeure l'axe fort de la politique foncière du gouvernement.

---

pas étudier ce « groupe » disséminé sur tout le territoire national dont les idées et les intérêts concernant la réforme de l'amendement sont extrêmement individualisés. Certains rejoignent l'opposition pour protester contre le régime. D'autres soutiennent la réforme, restent attachés au Mouvement en signant un mémorandum d'entente avec le NRM. Ces derniers sont devenus indépendants afin notamment de multiplier leur chance d'être élus en tant que parlementaire de leur circonscription.

[648]Ces élections portent une nouvelle fois au pouvoir le président Y. K. Museveni. Il remporte 58% des voix contre 37% pour son principal opposant, le colonel K. Besigye du FDC, dont les plus belles victoires se situent en capitale et dans les régions du Nord et de l'Est de l'Ouganda.

[649]Nous entendons le terme idéologie au sens large, à savoir un ensemble d'idées plus ou moins cohérentes fournissant la base d'une action politique organisée. Simba S. K. (2015) dresse un bilan des différentes idéologies présentes au sein des manifestes politiques de ces partis. S'il souligne la présence de différences, il conclut que ces partis n'agissent pas en fonction de leurs bagages idéologiques.

[650] Cette affirmation accrédite la thèse de Sebastian Elischer (2013) selon laquelle le retour du multipartisme en Afrique Subsaharienne, suite à la vague de démocratisation amorcée dans les années 1990, n'a pas été porteur d'une ethnicisation des partis politiques.

[651]Ce point rejoint les travaux contemporains sur les partis politiques africains issus des réformes démocratiques entamées dans les années 1990. Ils insistent notamment sur les faibles capacités des nouveaux partis en matière d'élaboration de programmes politiques (Carbone G. et Saint-Sauveur A. L., 2006 : 36).

Seul le DP traite la question foncière en se positionnant pas rapport au problème « mailo ». Dans son manifeste politique, le paragraphe intitulé “Land : Creating a Just Land Tenure to Realise our Potential”, plaide en faveur d’un système mailo-bibanja réformé. Il propose de sécuriser les droits des bona fides/déteurs-occupants habitant les terres mailo tout en réintroduisant un loyer commercial. Ce dernier ne doit toutefois pas dépasser 25% du prix des récoltes obtenues par les détenteurs-occupants. Si leurs droits sont héréditaires, ils n’ont pas la possibilité de sous-louer leur *kibanja* ni de le laisser en jachère. Enfin, le propriétaire mailo a la possibilité de récupérer 75% de la surface du *kibanja* s’il souhaite le mettre en culture lui-même (Ssebaana J. K., 2006 : 11-12). Ces propositions se rapprochent davantage de la loi de Busuulu and Envujjo de 1928 mais également des revendications de Mengo puisque ce dernier souhaite voir la dualité des droits persister à l’avantage des propriétaires mailo afin qu’ils puissent percevoir un loyer intéressant, ou obtenir la possibilité de récupérer l’entièreté des droits fonciers du *kibanja*.

Les conditions d’émergence du DP en Ouganda expliquent le positionnement de ce parti face à la question du système foncier mailo-bibanja. Le DP est l’un des plus vieux partis politiques du pays. Il trouve ses racines dans les guerres de religion entre catholiques et protestants, dont la récurrence et l’intensité marquent le paysage politique ougandais à partir de 1890. En 1956, sa création est une réponse de l’élite catholique Baganda à la politique pro-protestante du Kabaka Mutesa. Au début des années 1950, Mengo mène une politique d’exclusion des catholiques ganda, pourtant majoritaires dans la population, et favorise l’attribution d’emplois publics et autres prébendes aux protestants (Médard H., 2002 : 151).

Bien que marqué par une césure religieuse, le DP est un parti ganda dont l’élite s’est, elle aussi, formée au travers du bouleversement foncier provoqué par l’introduction du système mailo en 1900. Suite aux violentes guerres de religion ayant marqué la fin du XIXème siècle, l’accord de 1900 sert également d’outil politique au service d’une pacification entre les deux branches de la religion chrétienne. Dans ce cadre, le texte impose une division religieuse de l’administration du Buganda pour que les postes soient attribués selon les obédiences (*Ibid* : 147). Cette volonté d’apaiser les tensions, et ce malgré une domination protestante impulsée par le colonisateur britannique, permet aux chefs catholiques de bénéficier du découpage des grands domaines mailo. Au début des années 1900, l’oligarchie foncière est une oligarchie chrétienne composée aussi bien de catholiques que de protestants (Kasozi A. B. Z., 1999 : 64). L’élite catholique ganda présente de fortes similitudes avec l’élite protestante puisqu’elles

connaissent toutes les deux un passé où la fonction politico-administrative est associée à la propriété foncière[652].

Aujourd'hui, des élites gandas du DP ont également des postes importants au sein de Mengo. Selon le Muganda Mukasa Mbidde, le directeur adjoint du DP en 2008, de nombreux membres du DP sont également de fervents sujets du *Kabaka*, « There is no official relationship between the democratic party and Buganda kingdom. However, many of our members are also (euf) culturally (euh) born and raised in Buganda, and they have tended to occupy the highest seats in the party, in which event they have also been given roles to play under the administration of Buganda kingdom...Therefore, there is a direct link because the same leaders after addressing the press for the democratic party have also addressed the press for purposes of Buganda at Mengo »[653]. C'est notamment le cas de la royaliste Betty Nambozee qui, en tant que porte-parole du DP, travaille également pour Mengo et créé des ponts entre l'institution traditionnelle du Buganda et ce parti politique[654].

1.2.2.2 S'opposer « ensemble » à l'énoncé de solution foncière : l'alliance de circonstances

À l'exception du DP et de la ligne politique connue du NRM, la question foncière n'est donc pas présente dans les programmes des partis politiques à leur retour dans le paysage politique[655]. Pourtant, tous les partis de l'opposition rejoignent rapidement Mengo pour protester contre l'énoncé de solution foncière, sans que cette opposition commune ne soit productrice d'idée sur la question. Aucun parti ne propose une solution alternative ou ne

---

[652]Se reporter au chapitre liminaire.

[653]Entretien avec Mukasa Mbidde, le directeur adjoint du Democratic Party en 2008, le 26 février 2010 à Kampala.

[654]Nous reviendrons ultérieurement sur son rôle.

[655]Nous nous sommes essentiellement penchés sur la place des politiques publiques foncières dans les programmes des candidats. Cependant, en élargissant le cadre d'analyse, l'enjeu foncier est présent lors des élections sous d'autres formes. En atteste une annonce du Président pendant la campagne de 2006 permettant l'arrêt momentané des expulsions des occupants illégaux installés sur les terres appartenant à l'Etat. C'est notamment le cas de la forêt du Busoga ou des marais de Kabale (ACODEM, 2006). Ces interventions présidentielles ont permis une nouvelle fois au Président de s'afficher comme le défendeur des ayants-droits fonciers sans titre.

s'oppose à l'existence du phénomène des expulsions illégales. S'opposer « ensemble » est avant tout le fruit d'une stratégie politique visant à manifester contre le régime NRM.

Dès la fin de l'année 2007, la presse ougandaise relaie les déclarations officielles des leaders des partis de l'opposition. Tous s'attaquent à la nature essentiellement politique de l'amendement, imposé de manière autoritaire. Le président du FDC, le colonel K. Besigye, s'exprime plusieurs fois pour le journal Daily Monitor et associe l'énoncé de solution foncière à une volonté NRM de destruction du royaume « The motivation is the desire to weaken Buganda as an entity (…) Buganda is the only cohesive political entity and it all revolves around the Kabaka. Land is sustaining the political base in Buganda » (Daily Monitor, 17 février 2008).

La présidente du UPC et défunte épouse de l'ex-président Milton Obote, Miria Kalule Obote, tenait le même discours. Bien que farouchement opposé au système mailo-bibanja que le parti perçoit comme « the perpetuation of the stalemate between landlords and occupants that renders land unusable as an economic commodity by either » (UPC Press Release, 16 janvier 2008), l'UPC dénonce l'instrumentalisation politique de l'énoncé de solution foncière porté par le Président en l'associant à une stratégie visant à s'accaparer les terres fertiles du Buganda (New Vision, 15 novembre 2007). De la même manière, le DP et le CP se prononcent contre l'amendement et assurent publiquement leur soutien à Mengo. Ils accusent le gouvernement d'instrumentaliser politiquement l'amendement et de l'utiliser pour capturer un électorat Baganda majoritairement composé de détenteurs-occupants656.

Se placer du côté de Mengo, dont l'influence auprès des Baganda est forte, notamment dans les milieux ruraux, est un calcul politique à moyen terme pour des partis politiques ayant peu de marge de manœuvre depuis leur restauration. Ce regroupement peut s'expliquer par une dynamique classique de compétition politique. Il ne s'agit pas d'une compétition sur enjeux, au sens de Simon Persico (2009), puisque peu de partis politiques avancent plusieurs enjeux qui correspondraient à un profil idéologique particulier. Cette compétition est davantage rattachée à un enjeu caractérisant les compromis politiques dans les arènes du pouvoir ougandais : l'électorat Baganda. Depuis l'ouverture au multipartisme, le NRM n'est plus le seul acteur politique à adopter une attitude stratégique en vue de séduire cet électorat.

---

[656]Entretien avec Fred Mukasa Mbidde, directeur adjoint pour le *Democratic Party* (DP), le 26 février 2010 à Kampala.

Ce regroupement est avant tout une manière de faire de la politique face au durcissement du régime NRM. Dans les régimes démocratiques, la littérature sur la participation des partis et des hommes politiques à la fabrique des politiques publiques leur donne notamment un rôle symbolique rythmé par les échéances électorales. Si l'importance de l'électorat Baganda ne peut être négligée, particulièrement dans un pays où la gouvernance nécessite leur soutien, ce regroupement permet également de s'unir contre le gouvernement NRM. Il serait réducteur de considérer qu'un parti de l'opposition forme une unité homogène. Nous ne souhaitons pas réduire la définition de l'opposition à l'action des partis politiques dominés contre le gouvernement et prendre le risque de simplifier la lecture de la vie politique en plaçant d'un côté l'opposition et de l'autre le parti au pouvoir (Daloz J. P. et Quantin P., 1996). Cependant, les partis politiques vivent et s'expriment en combinant à la fois l'unité et le pluralisme, et penser l'unité stratégique des partis permet d'analyser quand et pourquoi ces derniers activent l'étiquette du mythe de l'unité contre un gouvernement. Lors de la formulation de l'énoncé de solution, cette opposition au gouvernement NRM ne représente qu'une image véhiculée, le mythe d'une lutte uniforme et monolithique. Dans ce cas précis, l'opposition peut être assimilée à des acteurs qui « communient dans la critique au régime » (Sindjoun L., 2003 : 39). En utilisant séparement la même carte d'une opposition à l'énoncé, les partis politiques de l'opposition créent une unité factice dirigée contre le gouvernement NRM.

Le vice-président de l'UPC et président de l'APG, Okello Okello John Livingston, décrit bien ce que l'on pourrait qualifier *d'alliance de circonstance* : « We had to oppose that Bill. This amendement was political, it was a political strategy to gain votes but also to grab land in Buganda. The opposition was against. We were not talking about how to stop illegal evictions. Do you think Museveni was talking about solving that problem? We were doing exactly what he was doing: politics. It does not mean political parties are the same, that we are pursuing the same goals, and that we want the same things for our country… But together we were stronger to fight him »[657]. Cette alliance de circonstance n'est donc pas au service de la mise en circulation de nouvelles idées de politiques publiques foncières. Cette configuration d'acteurs n'est pas celle d'une lutte pour le pouvoir passant par la maîtrise de la circulation et de l'institutionnalisation des idées (Dezalay Y. et Garth B. 2002).

---

[657]Entretien avec Okello Okello J. Livingston. Il est un ancien fonctionnaire pour le ministère des terres dans les années 1980. Il a été président du comité technique foncier en 1995 et président de *l'Acholi Parliamentary Group* (APG) pendant le 8ème parlement (2006-2011). Le 11 novembre 2013 à Kampala.

Cette opposition comme unité factice cherche davantage à déstabiliser un régime politique, combattu pour son autoritarisme. Fred Mukasa Mbidde, le directeur adjoint du DP en 2008, décrit cette lutte essentiellement politique en ces termes: « Opposition MPs have also come out but in most cases they have not been, those who have tented to come out, have not been extremly conscience in terms of why their arguments are, they have intended to follow Buganda so we would kick out the President, we have not been professional… politics has nothing useful to add in terms of that land amendment act »[658].Ces partis de l'opposition combattent un énoncé de solution foncière qu'ils perçoivent comme imposé par un régime semi-autoritaire, dont les ouvertures démocratiques sont le fruit de calculs politique visant à conserver le pouvoir. Le retour du multipartisme ne met pas un terme à la stigmatisation des oppositions. Suite aux élections présidentielles de 2006, le régime NRM poursuit une même politique contre les partis politiques, pratiquée sous le *No Party System*. Les rassemblements politiques sont systématiquement réprimés dans la violence (Makara S., 2009 : 68) et les présidents de partis sont régulièrement arrêtés.

Sans contre énoncé, le langage de cette alliance est celui de l'opposition aux dérives autoritaires du régime NRM. Pour le parlementaire Norbert Mao et actuel président du DP, puisque les partis politiques ougandais ne sont pas orientés par de fortes idéologies, ils se retrouvent unis autour d'un combat dirigé contre l'autoritarisme croissant du NRM : « Political parties in Uganda are not driven by ideologies, core beliefs. One day we will be, maybe. But today we are not. We are trying to challenge Museveni, we are trying to foster democracy, to eliminate corruption and political patronage… In October 2007, up to November 2009 when the land Bill was turned into an Act, we were fighting for that cause… the Bill was purely political. This Bill was a good example of Museveni's dictatorschip causeit was not meant to help people. It was meant to destroy the Buganda Kingdom and to gain vote for the 2011 presidential elections »[659].

Au cœur de cette alliance de circonstance, le CP et le DP s'investissent davantage. Le DP s'affiche contre l'amendement. Ses protestations sont renforcées par le rôle des royalistes

---

[658]Entretien avec Fred Mukasa Mbidde, le directeur adjoint du Democratic Party en 2008, le 26 avril 2010 à Kampala.

[659]Entretien avec Norbert Mao, parlementaire et président du *Democratic Party* (DP), le 16 septembre 2014 à Kampala.

en son sein, qu'ils travaillent directement pour le royaume, à l'image de Betty Nambooze, ou qu'ils instrumentalisent régulièrement dans leur discours politique l'allégeance au Kabaka, à l'instar du parlementaire ganda Erias Lukwago[660]. Le CP s'affiche également rapidement comme un ardant défenseur de Mengo. Ce parti est historiquement lié au Buganda et à la dynamique du système foncier mailo-bibanja. Son fondateur en 1979 n'est autre que Jehoash Mayanja Nkangi[661], un ancien premier ministre (*katikkiro*) du royaume. Il est majoritairement composé de royalistes ganda conservateurs et l'un des objectifs clefs de ce parti est de promouvoir le fédéralisme, sans toutefois évoquer les singularités du modèle *federo* (Lukyamuzi J. K., 2003). Depuis sa création, ses membres sont proches de Mengo et partagent la même politique à l'égard du système foncier mailo-bibanja, à savoir la conservation d'un modèle foncier où le paiement du loyer doit être de nature commerciale[662].

À partir d'octobre 2007, le CP ne se contente plus de déclarations publiques s'opposant à l'amendement et organise des marches pacifiques dans les rues de Kampala pour protester[663]. Il est le seul parti politique à envoyer un mémorandum au comité de session parlementaire en charge d'étudier l'amendement. Le même discours est, une fois de plus, utilisé pour protester contre la réforme, « The President who is behind the Land Amendement Bill 2007 has a hidden agenda on the type of land policy he would like Uganda to implement » (Conservative Party, 17 septembre 2008). Ce document rappelle le mécontentement du Président, suite au vote du chapitre foncier de la Constitution, et son obstination à vouloir conserver un loyer annuel de 1000 shilling pour favoriser les détenteurs-occupants. Ces exemples sont utilisés par le CP pour démontrer les dimensions exclusivement politiques de l'amendement, au détriment d'un problème d'expulsion qui pourrait être solutionné grâce à l'application des lois existantes.

---

[660]Cette distinction est annonciatrice de futures divisions au sein du parti. Pendant les élections parlementaires de 2011, les parlementaires DP royalistes se détachent du parti pour rejoindre Ssuubi, un groupe de pression ganda proche de Mengo, et concourir en tant qu'indépendant.

[661]Jehoash Mayanja Nkangi a été *katikkiro* de 1964 à 1966, puis de 1993 à 1994.

[662] Entretien avec Ken Lukyamuzi, parlementaire et président du CP, le 18 septembre 2012 à Kampala.

[663]Annexe 10.

1.2.3 Une opposition régionale à l'article 32B : réactiver l'alliance informelle

La résurgence des partis politiques dans le processus de fabrication des énoncés de politiques publiques foncières n'entrave pas les mobilisations régionales. La question foncière demeure un sujet caractérisé par des positionnements régionaux comme l'atteste l'opposition de Mengo au nouvel amendement. Le regroupement des régions de l'Est et du Nord au sein de l'alliance informelle caractérise à nouveau le processus de fabrication de l'énoncé de solution foncière.

L'alliance informelle est activée par l'*Acholi Parliamentary Group* (APG) et plus précisément par son nouveau président, Okello Okello John Livingstone, le parlementaire pour le comté de Chua, dans le district de Kitgum, également vice-président du parti UPC. En février 2007, quelques jours avant la première lecture de l'amendement au Parlement, il envoie à tous les présidents de caucus une lettre les invitant à rejeter l'énoncé de solution foncière (Daily Monitor, 4 février 2008), et plus précisément la clause 32B concernant les terres non cadastrées. Selon le président de l'APG, cette démarche est en continuité avec les actions entreprises par le passé pour protéger les régimes fonciers « coutumiers » des actions du gouvernement dans ces régions : « There is nothing new. We have targeted those regions because people are customary owners. So we were all concerned. This Bill was going to cause chaos in our country because it was an attempt to control and grab our land »[664].

Cependant, cette alliance informelle inclut désormais de nouvelles régions n'ayant pas connu les exactions du groupe rebelle de la LRA et dont les terres sont en majorité non cadastrées. Moins puissants que l'APG, de nouveaux groupes parlementaires affiliés aux régions se développent. C'est le cas de la région Lango, du Karamoja, du Busoga ou encore du Teso. Ces caucus regroupent tous les parlementaires d'une région, qu'ils soient NRM ou de l'opposition. Cependant, les premières élections parlementaires, conduites sous le multipartisme en 2006, donnent l'avantage aux partis de l'opposition dans ces régions, des résultats qui renforcent une nouvelle fois les divisions Nord/Sud. En effet, les régions Teso, Acholi Lango obtiennent 44 sièges parlementaires dont 28 sont aux mains des partis de

[664]Entretien avec Okello Okello J. Livingston. Il est un ancien fonctionnaire pour le ministère des terres dans les années 1980. Il a été président du comité technique foncier en 1995 et président de *l'Acholi Parliamentary Group* (APG) pendant le 8ème parlement (2006-2011). Le 19 juin 2014 à Kampala.

l'opposition (l'UPC et le FDC). La région Acholi est majoritairement FDC (10 sièges sur 12), et la région Lango concentre la majorité des sièges parlementaire UPC (5 sur 7 au total). Ainsi, malgré le caractère régional de cette alliance informelle dont la mobilisation passe par les caucus régionaux, il est indéniable qu'elle concentre également les forces vives de l'opposition. Cependant, ces caucus continuent de fonctionner d'une manière apolitique. Malgré le passage au multipartisme, ils ne revendiquent aucune association avec le NRM ou les partis de l'opposition.

La tentative de regroupement des caucus initiée par l'APG est fructueuse. Suite à la première lecture de l'amendement en février 2008, le caucus du Karamoja, de Teso et de la région Lango s'unissent publiquement à l'APG (Daily Monitor, 5 février 2008) et envoient au comité de session parlementaire, en charge de débattre et d'amender la mouture de loi, des mémorandums rejetant l'énoncé de solution foncière au problème d'expulsions[665]. Ce rejet est global et concerne l'entièreté de l'amendement bien que leurs critiques se dirigent davantage contre les clauses évoquant les terres non cadastrées. L'APG soutient officiellement Mengo et manifeste clairement son intention de voter contre l'amendement au Parlement (New Vision, 8 décembre 2008), un soutien stratégique afin d'obtenir l'appui de Mengo lors de la deuxième lecture. Dans ce cadre, le président de l'APG reprend à son tour l'argument d'un agenda caché au service du vol des terres ganda par le gouvernement « If all Ugandans don't support Buganda, the problem of land grabbing will spread. Today it's Buganda and tomorrow it will be Acholi and anywhere else » (Daily Monitor, 9 janvier 2008). Cette peur d'un accaparement des terres par le gouvernement fait ici écho à la méfiance des régions du Nord et de l'Est envers le régime NRM depuis la prise de pouvoir de Y. K. Museveni. Ce sont les mêmes peurs qui, pendant la formulation du *Land Act*, avaient conduit les parlementaires de ces régions à se méfier des propositions émanant du gouvernement[666].

[665]Les caucus Acholi (APG), du Lango et du Karamoja envoient un mémorandum au comité dès le mois de février.

[666]Se référer à la section 2 du chapitre 5.

Conclusion

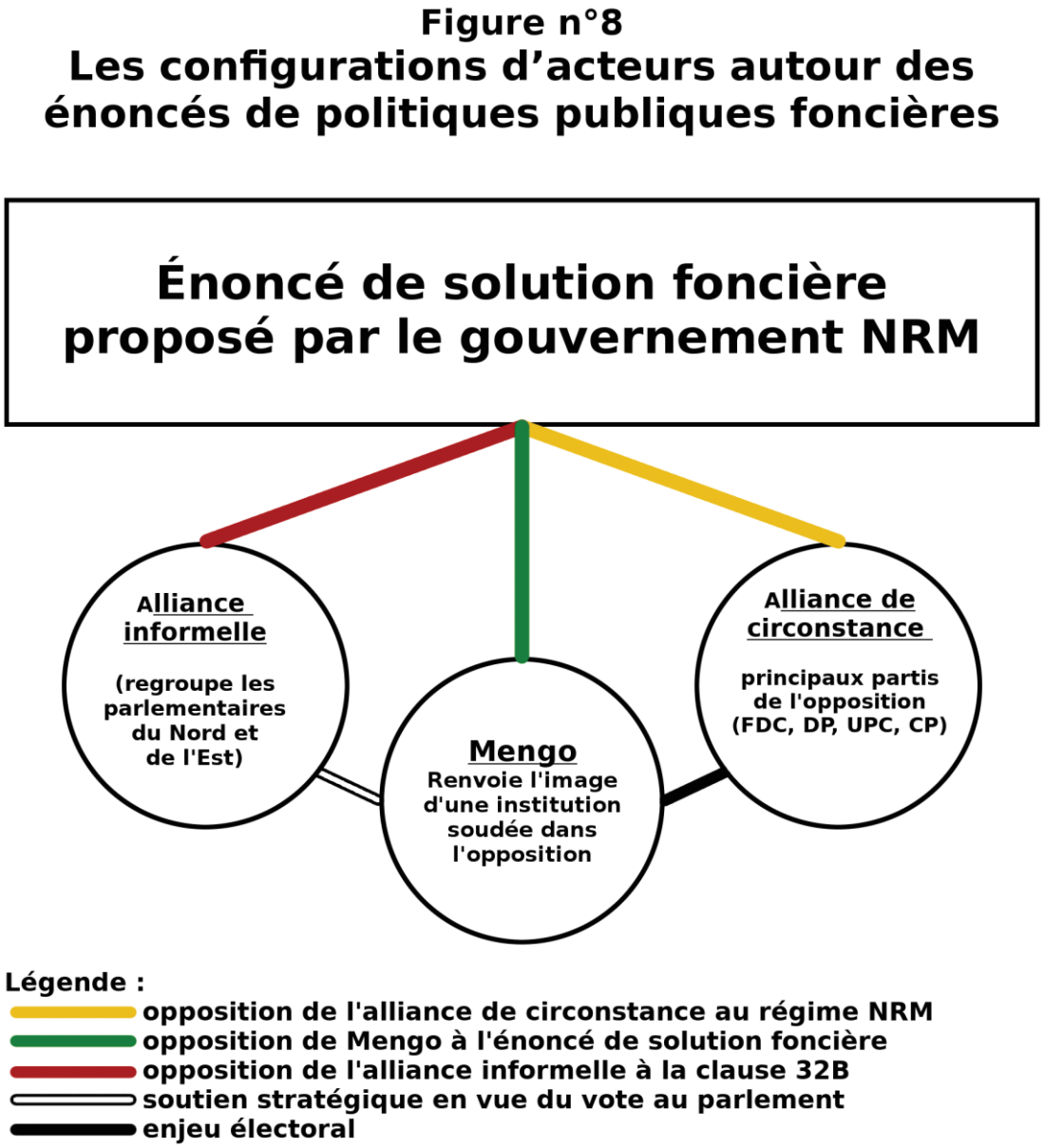
Dans le contexte nouveau du multipartisme, la réélection de Y.K. Museveni et le retour des partis politiques déclenchent une mise en désordre de la société. Le gouvernement NRM a initialement fabriqué les énoncés de politiques publiques foncières.Le chef de l'Etat, Y. K. Museveni, est au centre de ce processus en plaçant à l'agenda le « problème » des expulsions illégales des détenteurs-occupants sur les terres cadastrées. Ce problème et sa solution concordent avec les discours du Président qui, depuis 1987, privilégient le titre de propriété privée. Cette politique se traduit dans le cas des terres mailo par la promotion d'un renforcement des droits fonciers des sans-titre occupant une de ces terres. Ainsi, cet énoncé renforce les asymétries du pouvoir que sous-tend la tenure, associée par Mengo au nationalisme ganda, puisqu'elle touche directement le système mailo-bibanja et, à fortiori, le plus grand propriétaire terrien du Buganda : le *Kabaka*. Par ailleurs, en codifiant davantage cette tenure, l'énoncé de solution foncière impose une gestion par le droit formel étatique au détriment d'espaces représentant les marges de manœuvre laissées au royaume du Buganda en ce qui concerne la gestion du système mailo-bibanja.

En parallèle, cet énoncé peut être entendu comme une loi punitive cherchant à blâmer l'attitude contestataire développée par le royaume à l'égard du gouvernement NRM depuis la fin des années 1990. En refusant à Mengo le droit de s'exprimer contre l'amendement, cet énoncé renforce une deuxième asymétrie de pouvoir. Seule une autorité légitime est autorisée à participer à la fabrication des politiques publiques. Ce sont toutefois ces premières oppositions à l'énoncé qui amènent le gouvernement NRM à le transformer pour gommer son « caractère » régional. Le rajout d'une nouvelle clause permet également au gouvernement d'imposer la présence de l'Etat au travers des cours de justice dans des régions du Nord et l'Est toujours en retrait de la reconstruction politique, sociale et économique du pays.

Rendu public, l'énoncé de solution foncière est rapidement combattu par différentes configurations d'acteurs. Leur point commun tient en l'absence d'idée alternative, l'absence de contre énoncé proposant une solution nouvelle au phénomène des expulsions, un problème qui n'est pas contesté par les acteurs. L'existence des expulsions, leur caractère illégal et enfin leur transformation en un problème d'intérêt public ne sont pas des points sur lesquels les acteurs concentrent leur opposition. Différents enjeux politiques portent leur opposition et leur argumentation découlent de ces enjeux. Ces arguments tournent aussi bien autour de l'identité

ganda que des dérives autoritaires du régime. Ils prennent également leur source dans cet héritage politique de la division Nord/Sud. Mengo est la pièce centrale de cette configuration d'acteurs. Protester avec Mengo, constitue une stratégie visant à attirer l'électorat ganda au Parlement. Cette figure n° représente les différentes configurations d'acteurs par rapport aux énoncés de politiques publiques foncières suite à la publicisation de l'amendement.

Figure 9:Configurations des acteurs par rapport aux énoncés de politiques publiques foncières



Ce sont ces différentes configurations d'acteurs qui négocient l'énoncé de solution foncière avec le gouvernement NRM entre février 2008 et novembre 2009, des négociations au

cours desquelles la montée des tensions entre Mengo et le gouvernement central ont un impact sur le processus de fabrication de l'énoncé.

Section 2. Remettre la société en ordre : négocier l'énoncé de solution foncière

L'arène de négociation de l'énoncé de solution foncière s'élargit à partir de février 2008. L'énoncé navigue entre plusieurs espaces allant du comité de session parlementaire à la session plénière. Ce sont des lieux où les acteurs se mobilisent, afin de laisser leur marque au processus de fabrication de l'énoncé de solution.

La section 2.1 appréhende la manière dont les acteurs négocient l'énoncé de solution foncière porté par le gouvernement, et les enjeux politiques de ces négociations, des enjeux déconnectés de la solution que propose l'énoncé. Pour ce faire, il nous faut identifier les acteurs qui sont ciblés par le travail de persuasion permettant de solidifier l'énoncé. À l'image de Philippe Zittoun (2014 :224-225), nous pensons que les stratégies de persuasion ne se font pas au hasard et que les acteurs, au contraire, structurent leur activité de persuasion en identifiant les individus à convaincre. En ce qui concerne le vote au parlement de l'énoncé de solution foncière, ces acteurs sont les parlementaires NRM des régions du Nord et de l'Est et les parlementaires Baganda. En se focalisant sur les stratégies argumentatives, la section 2.2 explore la façon dont les configurations d'acteurs et les relations de pouvoir qui les animent décident du sort de l'énoncé de solution foncière lors de son passage en session plénière. En parallèle, nous verrons comment les ingérences du Président au sein du processus législatif, combinées à des pratiques néo-patrimoniales, participent à verrouiller l'énoncé de solution foncière. Ainsi, l'énoncé ne subit aucune transformation et offre au Président une « victoire » en tant que figure de décideur.

2.1 Négocier dans un contexte semi-autoritaire

Les négociations entre les différentes constellations d'acteurs sont à saisir dans un contexte de durcissement du pouvoir, dont attestent les réformes constitutionnelles de 2005. Celles-ci permettent un accroissement des pouvoirs de l'exécutif, sous couvert d'une

démocratisation du régime. Seule la clause 32B fait l'objet de négociations où interviennent, en parallèle, des membres de la « société civile » et des parlementaires NRM affiliés à l'alliance informelle.

La section 2.1.1.1 retrace les étapes de cette négociation où la suppression de la clause 32B sert notamment de catalyseur aux divisions internes du parti NRM. La personnalisation du pouvoir se traduit également par les ingérences du Président dans le comité de session parlementaire.

La section 2.1.1.2 analyse les conditions de travail de ce nouvel espace de négociation des compromis institutionnalisés en mettant l'accent sur les méthodes du Président Y. K Museveni et les réactions de l'alliance de circonstance. Au cours des négociations, les acteurs cherchent à persuader ceux qui n'auraient pas encore rejoint une des configurations. Dans ce sens, le gouvernement central et Mengo ont un objectif commun : persuader respectivement les parlementaires Baganda de les rejoindre.

La section 2.1.3 s'attarde sur cette bataille des loyautés, où les méthodes de persuasion se contruisent en fonction des allégeances, opposant celle dédiée au parti NRM et celle portée au *Kabaka*. Pour y parvenir, Mengo et le gouvernement central utilisent notamment des acteurs intermédiaires évoluant dans différents univers de sens. Cependant, ces négociations n'aboutissent pas à la transformation de l'énoncé. Elles « souffrent » de leur caractère profondément politique, où l'enjeu des discussions ne porte pas sur l'énoncé de solution foncière en tant que tel. La section 2.1.4 analyse ce caractère profondément politique des enjeux discutés à travers les négociations et les conséquences d'une telle dimension sur la fabrique de l'énoncé de solution.

2.1.1 Retirer la clause 32B : empêcher de nouvelles divisions internes au sein du NRM

Le retrait de la clause 32B est le fait de deux négociations entamées en parallèle auprès du Cabinet par deux acteurs différents. La première est menée par l'ONG *Land and Equity Movement in Uganda* (LEMU). Née d'une scission avec l'Alliance foncière ougandaise (ULA), LEMU est dirigé par Judy Adoko, l'un des anciens piliers de l'Alliance lors de la formulation du *Land Act* en 1998. Cette ONG se focalise sur les terres non cadastrées et la défense des droits fonciers des personnes vulnérables, à savoir les femmes et les enfants. Concernant les questions foncières, LEMU est aujourd'hui la deuxième ONG la plus importante en Ouganda. Sa création

par un ancien membre de l'Alliance répond notamment à des différends idéologiques concernant le titre de propriété, mais également à des divergences d'opinion concernant les gestions actuelles des terres non cadastrées par les familles et communautés[667].

En 2008, LEMU parvient à unir les institutions traditionnelles des régions Acholi, Lango, Teso et West Nile par le biais d'un document de prise de position[668]. Il critique la clause 32B qui, en conférant un rôle central au droit formel étatique dans le cadre des expulsions, serait un atout pour les accapareurs de terres, puisque seul un ordre d'une cour de justice pourra désormais les expulser[669] (LEMU, 9 mai 2008). Ce document partagé avec le ministre des terres, Daniel Omara Atubo, suscite davantage de surprise que d'agacement. Simon Levine, l'auteur du document, atteste du manque de vision du Cabinet sur les enjeux relatifs aux terres non cadastrées: « They had no specific agenda with customary land, and nothing invested in the particular idea that they had originally proposed regarding customary land (…) I think the Minister was probably a bit surprised by our analysis that what they were proposing would actually make things worse »[670]. Ce manque d'intérêt, possiblement lié à l'origine même de cette clause « rajoutée », entraîne rapidement des négociations entre LEMU et le ministre des terres comme acteur clef, permettant des échanges entre l'ONG et le Cabinet. LEMU ne soumet aucune nouvelle idée au Cabinet, aucune solution alternative à la clause 32B et demande son retrait intégral de la mouture de loi.

En parallèle, l'alliance informelle continue son travail d'opposition à la clause 32B. Ces parlementaires, de tous bords politiques, sont profondément méfiants à l'égard des intentions du gouvernement en matière de politique foncière et se positionnent comme les gardiens des

---

[667]L'Alliance est davantage ouverte à la formalisation des droits fonciers en raison de son positionnement sur l'évolution même de ces droits. L'ancienne directrice de l'Alliance, Esther Obaikol, souligne que les études de la ULA ont mis à jour des gestions davantage familiales des terres au détriment d'une gestion par le clan (famille nucléaire et élargie). LEMU, par contre, pense le rôle du clan comme toujours prépondérant dans le Nord du pays. Entretien avec Esther Obaikol, la directrice de l'Alliance en 2013, le 19 aout 2013 à Kampala.

[668]Annexe 11.

[669]La justice formelle a notamment un coût que certains ne peuvent pas payer. Par ailleurs, le document évoque la paralysie des cours de justice qui mettent parfois des années à rendre leur verdict. La justice traditionnelle serait moins chère et plus efficace (LEMU, 9 mai 2008).

[670]Entretien par courrier électronique avec Simon Levine, un ancien consultant pour l'ONG LEMU, le 18 septembre 2014.

pratiques foncières « coutumières ». Certains ont une double casquette de détracteur puisqu'ils s'identifient à la fois à l'alliance informelle et à l'alliance de circonstance, en tant que membres de l'opposition dont l'objectif est de s'opposer au régime NRM. Depuis le vote du chapitre foncier, la dynamique de l'alliance informelle traverse les différents parlements et ce, bien qu'elle n'englobe pas l'ensemble des parlementaires à chaque nouvelle élection. En effet, être originaire du Nord ou de l'Est et être élu sous les couleurs du NRM ne signifie pas automatiquement se positionner contre de nouveaux énoncés de politiques publiques foncières proposés par le Cabinet. Toutefois, il existe un « héritage » politique que le parlementaire NRM Michael Werikhe définit ainsi: « Being an MP from the Eastern part or the Northern part of the country does not mean being automatically against what the NRM governement is proposing as far as land is concerned. But… abuses of the past governements, the LRA war… lack of industrialisation… Well, many things could explain why MPs from those regions are carrying what could be called a political legacy… And even though we have multipartism since 2005, it is rooted in the political grammar of the country… it goes beyond »[671].

Des membres de cette alliance informelle sont présents dans le caucus NRM lors des négociations. À partir de février 2008, les journaux ougandais font référence à ces parlementaires qui, au sein du caucus NRM, s'inquiètent des implications de la clause 32B. Dans un souci de compétition électorale[672], ils soulignent le mauvais accueil de cette clause au sein des communautés au Nord et à l'Est du pays (New Vision, 15 avril 2008). En effet, l'alliance informelle ne peut être détachée des communautés locales formant le terreau électoral des circonscriptions du Nord et de l'Est. Elles représentent une autre dimension de cet « héritage politique » qui traverse les parlements[673]. Ces parlementaires ne font pas circuler de solutions alternatives, mais sont nombreux à s'opposer radicalement à la clause 32B. Lors de la deuxième

[671]Entretien avec Michael Werikhe, parlementaire et secrétaire du comité de session parlementaire sur la loi foncière en 1998, le 15 février 2014 à Kampala.

[672]Encore une fois, il semble évident que cet héritage politique est notamment utilisé pour capter un électorat, un point sur lequel il n'existe pas de tabou, ni de controverse. Cependant, son inscription dans la grammaire politique du pays est ce qui nous permet de comprendre son poids dans les négociations avec le gouvernement NRM.

[673]À travers l'analyse de la fabrication des énoncés de politiques publiques foncières, nous nous sommes principalement intéressés aux acteurs y participant et à l'argumentation qu'ils déploient. Dans le cadre d'une démarche tournée vers la sociologie électorale, il serait intéressant d'étudier les comportements électoraux de ces régions en lien avec cet « héritage politique ».

lecture de la loi en novembre 2009, le parlementaire NRM Felix Okot Ogong du district de Dokolo, dans le Nord du pays, rappelle que son retrait est l'un des enjeux clefs des négociations au sein du caucus NRM : « Land is a very precious commodity and our people hold it very dearly and they do not want any disturbance (…) One position which is very clear is that Article 32(b) be completely deleted in the Bill. And it should not appear anywhere in the Bill (…) We met in the caucus and we have unanimously agreed that 32(b) be deleted » (Parliamentary Hansard, 24 novembre 2009: 10295).

L'alliance informelle représente un front transpartisan qui survit au multipartisme. Il symbolise ce que le président Y. K. Museveni cherche à contrôler lorsqu'il accepte le retour du multipartisme : les oppositions internes au NRM. Nommer l'opposition n'est pas une mesure suffisante pour empêcher les divergences d'opinions et la question foncière symbolise ces limites. En avril 2008, le ministre des terres Daniel Omara Atubo annonce le retrait de la clause 32B. Si les pressions de l'ONG LEMU ont contribué à cette négociation, la nécessité d'empêcher de nouvelles divisions internes au parti NRM est tout aussi importante. Un parlementaire NRM de la région Lango souligne la force des oppositions provenant des régions de l'Est et du Nord pendant les débats du caucus NRM, et les ruptures régionales qui en découlent : « You know, we shouldn't legiferate thinking about where we come from… But as far as land is concerned, there is no other way. You have read the hansards isn't it? So you know… The NRM party gets sometimes dividing around… Well around ethnic lines or what you have just called *regional division*… and internal divisions inside a party bring chaos. The repeal of the clause 32B was our condition to vote in favor of the amendment »[674].

Les membres NRM de l'alliance informelle combattent essentiellement la clause 32B. Sa suppression entraînerait donc le vote de ces parlementaires en faveur de l'amendement. Si les dernières élections parlementaires de 2006 ont confirmé une forte présence de l'opposition dans les régions du Nord et de l'Est, les parlementaires NRM sont également nombreux, notamment dans les régions du Karamoja et du West Nile. Sécuriser leur vote grâce à la suppression d'une clause est un compromis permettant d'une part d'éviter les tensions internes au NRM, et d'autre part de s'assurer un vote en faveur de l'amendement.

[674]Entretien anonyme avec un parlementaire NRM de la région Lango, à Kampala le 21 février 2014.

2.1.2 Un comité de session parlementaire politisé

Suite à la première lecture de la loi au parlement en février 2008, l'énoncé de solution foncière se retrouve entre les mains d'un comité de session parlementaire, critiqué par l'opposition pour son manque de neutralité. Ce nouvel espace de négociation des compromis institutionnalisés est le comité sur les infrastructures physiques (committee of physical infrastructure). Il est composé de vingt parlementaires[675] et le mouvementiste Muganda Abraham Byandala est à sa tête. Ce comité ne jouit pas de la même réputation que celui du juriste Benedict Mutyaba lors de la formulation du *Land Act* en 1998. Rapidement, les déclarations du président du comité de session parlementaire sur la popularité de l'amendement en Ouganda font peser de lourdes suspicions sur son impartialité. Ces doutes s'élèvent avant même le début des consultations. Deux parlementaires de l'opposition, l'Acholi Okello Okello John Livingston et le Muganda John Baptist Kawanga, quittent le comité (New Vision, 14 août 2008). Ils justifient leur départ par la forte politisation du comité. De nombreuses séances de travail ont été effectuées au sein du caucus NRM, en dehors du comité, et les campagnes de sensibilisation sur le projet de loi ont été conduites directement par le *Presidential Land Bill Task Force* (PLBTF). Le Président répond à la création du CCEC par Mengo en créant le PLBTF (The Observer, 23 juillet 2008). Présidé par un militaire, le major Jacob Asiimwe, le PLBTF opère une campagne de sensibilisation au Buganda en parallèle au travail effectué par le comité parlementaire, dont la tâche est de recueillir les opinions des Ougandais afin de retravailler en conséquence le projet de loi.

En novembre 2008, le comité rend son rapport officiel. Il regrette une absence d'expertise en amont du processus de fabrication des énoncés ainsi qu'un manque de consultation populaire (The Joint Committees of Physical Infrastructure and Parliamentary Affairs, novembre 2008). Pourtant, les membres du comité n'effectuent aucun changement de fond et seules des modifications sur la forme juridique de l'énoncé apparaissent dans le rapport. La mauvaise réputation du Muganda Byandala, associée aux manœuvres du Président, alimente une contestation du rapport officiel rendu par le comité en novembre 2008. Cette contestation

[675]Nous ne sommes pas parvenus à identifier l'ensemble des membres de ce comité. En effet, le rapport du comité ne possède pas la signature de ses membres, et les noms des personnes citées par nos enquêtes ne permettent pas d'établir une liste fiable. Cet espace de négociation des compromis institutionnalisés est resté une boîte noire à peine entrouverte.

des conclusions du rapport est le fruit de l'alliance de circonstance. Elle rédige, en décembre 2008, un contre rapport (*minority report*) signé par tous les membres de l'opposition, un indépendant et un des parlementaires NRM du comité. Ce rapport n'est pas officiellement porté par l'opposition. Pourtant, lors des débats en deuxième lecture, au mois de novembre 2009, les parlementaires issus des partis de l'opposition associent ce rapport à l'opposition (Parliamentary debates, 12 novembre 2009 : 10202). Ce rapport se nourrit d'arguments juridiques afin de contester l'énoncé de solution[676]. Nous y retrouvons cependant, à plusieurs reprises, le combat mené contre les dérives autoritaires du régime NRM : « The Executive should desist from interfering from the work of Parliament » (Minority report of the committee of physical infrastructure, décembre 2008 : 7).

2.1.3 Les jeux de persuasion

Dès le début d'année 2008, des jeux de persuasion se mettent en place entre les acteurs. Chacun cherche à propager son point de vue. Le gouvernement NRM entend persuader les parlementaires du bien-fondé de sa loi alors que Mengo cherche à faire augmenter le nombre des opposants. La section 2.1.3.1 démontre que ce sont les parlementaires Baganda qui se retrouvent au cœur de ses jeux de persuasion. Ils sont les acteurs indécis qu'il faut chercher à convaincre. La section 2.1.3.2 analyse les arguments déployés pour les convaincre. Que ce soit le Président ou Mengo, ces arguments ne sont pas liés à l'énoncé. Une question d'allégeance se retrouve au centre de l'argumentation.

2.1.3.1 Persuader les parlementaires Baganda

Suite à la première lecture de l'amendement au Parlement en février 2008, Mengo et le gouvernement NRM cherchent à persuader les parlementaires Baganda de choisir un camp.

[676]Les principales critiques adressées par le rapport concernent l'inapplication des lois existantes relatives aux expulsions, l'absence de consultations populaires lors de la formulation de l'énoncé de problème foncier et, enfin, l'absence d'un livre blanc sur le foncier (Minority report of the committee of physical infrastructure, décembre 2008)

Lors de la formulation du *Land Act* en 1998 les parlementaires Baganda s'étaient déjà retrouvés au centre des mêmes jeux de persuasion.

En 2008, les parlementaires élus de la région centrale représentent 25% des sièges parlementaires élus au suffrage universel, c'est-à-dire 77 sièges sur un total de 309[677]. Ce n'est pas négligeable, surtout si l'on tient compte des parlementaires de l'opposition qui se positionnent tous contre l'énoncé[678]. En 2006, si on exclut la région centrale[679], ils sont 41. Un rapide calcul intégrant les parlementaires de la région centrale à ceux de l'alliance de circonstance permet d'estimer une possible opposition pouvant atteindre 40%. Puisque les parlementaires des partis de l'opposition ne sont pas les cibles des stratégies de persuasion en raison de la nature même de leur contestation dirigée contre le régime NRM, ce sont les parlementaires de la région centrale, les Baganda[680], qu'il faut convaincre.

Mengo est à nouveau dans la position d'un acteur dépourvu de pouvoir électoral ou institutionnel, un désavantage majeur s'il souhaite influencer la fabrication de l'énoncé de solution. Il est contraint par son statut d'institution culturelle et par l'interdiction constitutionnelle de faire de la politique. À l'image de 1998, le caucus demeure une plateforme de discussion essentielle lors de la fabrication d'une loi[681]. Ce sont des espaces au sein desquels les opinions individuelles se transforment, des lieux où l'on cherche à persuader les acteurs indécis. Dans le caucus Baganda il n'existe aucune position commune concernant l'enjeu

---

[677]Ces calculs sont les nôtres. Ils ont été réalisés grâce aux résultats des votes des élections parlementaires de 2006.

[678]Cette stratégie se confirme lors des votes suite à la deuxième lecture en novembre 2009. Nous y reviendrons dans la section 2.2.3

[679]En effet, les membres de l'opposition pour la région centrale sont intégrés au chiffre de 77 trouvé précédemment.

[680]Nous rappelons que les tendances sont à l'appartenance ethnique du district dans lequel on se présente, une dynamique présente depuis la colonisation.

[681]Les travaux de recherche de l'universitaire Simba Ssali Kayunga (2001) sur les caucus à la fin des années 90 avaient notamment mis l'accent sur le caractère non partisan des caucus. Les regroupements s'effectuent toujours par région, ethnicité ou cause défendue. Il serait pertinent d'analyser en profondeur les éventuels impacts des allégeances partisanes au sein des caucus.

mailo[682]. La parlementaire NRM et présidente du caucus Baganda, Rose Namayanja, atteste de la pluralité des points de vue des parlementaires Baganda concernant l'énoncé de solution, « The Baganda caucus is not reflecting what the Buganda kingdom, Mengo, is asking for. We are Baganda, but MPs' points of views about the land amendment act cannot be influenced by Mengo's officials grievances. The opposition was against, however NRM MPs were divided on that matter »[683].

Une nouvelle fois, Mengo cherche à pénétrer le caucus Baganda afin de persuader les parlementaires ganda. Tous ne montrent pas cette double allégeance, à la fois envers la figure du Kabaka et envers celle du président Y. K. Museveni. Le caucus est l'espace au sein duquel il est possible d'évaluer les divisions pour activer le jeu des allégeances. À l'aune d'une réunion entre Mengo et le caucus Baganda, c'est bien cet impératif de loyauté qu'exprime ce membre anonyme du *gouvernement* de Mengo dans une déclaration au journal Daily Monitor en janvier 2008 : « We have realised that some of our members, especially from NRM are in a dilemma on whether to support the bill or not. We need to have a common voice and this is what we are going to discuss. If Kabaka has said no to land amendments, who among us can say yes? » (The Daily Monitor, 14 janvier 2008).

L'enjeu Baganda est également présent pour les partisans en faveur de l'amendement mené par le Président. Tout comme Mengo, Y. K. Museveni cherche à sécuriser les votes des parlementaires Baganda[684]. Tout comme Mengo, cette persuasion est déconnectée de l'énoncé de solution foncière mais passe par la question de l'allégeance. Si la suppression de la clause 32B peut être un compromis suffisant pour obtenir les votes des parlementaires du Nord et de l'Est, celui des Baganda est complexifié par les bouleversements survenus au cœur du caucus Baganda. En 2008, ce caucus ne présente plus la ligne officielle mouvementiste des années

---

[682]En janvier 2008, le caucus Baganda décide de former un comité de juristes afin d'établir un document légal détaillant les aspects positifs et négatifs de l'amendement. Ce document resté introuvable devait servir de support lors des réunions de caucus Baganda organisées par le Président (Daily Monitor, 19 février 2008).

[683]Entretien avec Rose Namayanja, parlementaire NRM et présidente du caucus Baganda, le 17 janvier 2011 à Kampala.

[684]Comme expliqué précédemment, l'amendement touche prioritairement les terres cadastrées, et donc la région centrale. La clause 32B pour laquelle l'alliance informelle s'est mobilisée a pourtant été supprimée. Le Président n'a pas à craindre le vote des parlementaires NRM de l'Ouest qui, en grande majorité, suivent les politiques du gouvernement, comme ce fut le cas lors du vote du *Land Act* en 1998 (Carbone G., 2001)

1990. Le retour au multipartisme induit de nouveaux positionnements qui expliquent l'intérêt que représente la conquête du caucus Baganda. Le tableau n° 16 présente les membres du caucus Baganda en 2008 et leurs différentes affiliations[685].

Tableau 16:Membres du caucus Baganda en 2008

Nom	Ethnicité	Circonscription	Parti politique	Autre position au sein du gouvernement ou du parlement entre 2008 et 2009	Autre
Alintuma Nsambu John	Muganda	Bukoto East	NRM	Ministre d'État pour l'information et la technologie	
Badda Fred	Muganda	Bujumba	NRM		
Bakaluba Mukasa Peter	Muganda	Mukono North	NRM		
Bangirana Kawoya Anifa	Mukiga	Sembabule	NRM		
Bbumba Syda Namirembe	Muganda	Nakaseke County	NRM	Ministre du genre, du travail et développement social	

685 Ce tableau est forcément incomplet. Il a été réalisé en triangulant plusieurs sources telles que des entretiens, des coupures de presses, des discussions informelles, etc.

Bukenya Gilbert Balibaseka	Muganda	Busiro North	NRM	Vice-président	Double discours allant à la fois en faveur de l'amendement et portant allégeance au Kabaka
Bwerere Kasole Lwanga Edward	Muganda	Buwekula	NRM		
Byandala Abraham James	Muganda	Katikamu North	NRM	Président du comité de session parlementaire en charge de l'amendement	Discours en faveur de l'amendement
Kasamba Mathias	Muganda	Kakuuto	NRM		
Katende Gordon Sematiko	Muganda	Mityana North	NRM		
Kakoba Onyango	Muganda	Buikwe North	NRM		
Kakooza James	Muganda	Kabula	NRM	Ministre d'État pour la santé	
Kibirige Robert Sebunya	Muganda	Kyaddondo North	NRM	Ministre d'État pour l'agriculture, l'élevage et la pêche	
Khiddu Makubuya Edward	Muganda	Katikamu South Muganda	NRM	Procureur général pour l'Ouganda	Discours en faveur de l'amendement
Lubyayi John-Bosco Sseguya	Muganda	Mawokota South	NRM		

Ssekandi Edward Kiwanuka	Muganda	Bukoto central	NRM	Président du parlement	
Kutesa Sam	Muyankole	Mawogola	NRM	Ministre des affaires étrangères	Beau frère du Président. Discours en faveur de l'amendement
Mugambe Kif'Omusana	Muganda	Nakifuma	NRM		
Mukwaya Balunzi Janat	Muganda	Mukono South	NRM	Ministre du commerce et de l'industrie	Discours anti-Kabaka Membre historique du NRA
Madada Sulaiman	Muganda	Bbaale	NRM	Ministre d'État pour les personnes âgées et les personnes handicapées	
Nyombi Nansubuga Sarah	Muganda	Ntenjeru North	NRM		
Mutagamba Maria	Muganda	Rakai	NRM		
Katende Gordon Sematiko	Muganda	Mityana North	NRM		
Kakoba Onyango	Muganda	Buikwe North	NRM		
Lubyayi John-Bosco Sseguya	Muganda	Mawokota South	NRM		

Lukwago Rebbecca Nalwaga	Muganda	Luwero	Independent		
Lubyayi Idi Kisiki	Muganda	Bukomansimbi	NRM		
Mutuluuza Peter Claver Barnabas	Muganda	Mawokota North	NRM		
Ssekikubo Theodore	Muganda	Rwemiyaga	NRM		
Ssinabulya Sylivia Namabidde	Muganda	Mityana	NRM		
Tubwita Bagaya Grace Bukenya	Muganda	Nakasongola	NRM		
Yiga Anthony Muganda	Muganda	Kalungu West	NRM		
Namayanja Rose Nsereko	Muganda	Nakaseke	NRM	Présidente du caucus Baganda	
Najjemba Rosemary	Muganda	Gomba	NRM		
Nsubuga William	Muganda	Buvuma	NRM		
Nayiga Florence Ssekabira	Muganda	Kayunga	NRM		
Nyombi Thembo	Né à Mubende mais d'origine congolaise (Kongo)	Kassanda South	NRM	Ministre d'État pour le triangle du Luweero	

Nyombi Peter	Muganda	Buruli	Independent	Président du comité des affaires légales et parlementaires	
Ruhindi Freddie	Muyenkole	Nakawa	NRM	Adjoint au procureur général pour l'Ouganda et ministre de la justice et des affaires constitutionnelles	
Sseninde Nansubuga Rosemary	Muganda	Wakiso	NRM		
Serunjogi Lastus Katende	Muganda	Kiboga East	NRM		
Ssalabaya Haruna	Muganda	Kassanda North	NRM		
Nalugo Sekiziyivu Margaret	Muganda	Mukono	NRM		
Namara Grace. K.	Muganda	Lyantonde	Independent		
Namirembe Bitamazire Geraldine	Muganda	Mpigi	NRM	Ministre de l'éduction	
Ssekyanzi Ndawula Ali	Muganda	Bamunanika	NRM		
Sejjoba Issac	Muganda	Bukoto Mid-west	Independent		
Nvumetta Lutaya Kavuma Ruth	Muganda	Kalangala	NRM		

Nyanzi Vincent Makumbi	Muganda	Busujju	NRM	Ministre d'État pour la planification économique	
Najjuma Faridah Kasasa	Muganda	Mubende	NRM		
Nankabirwa Ssentamu Ruth	Muganda	Kiboga	NRM	Ministre d'État pour la micro-finance	
Ndawula Kaweesi Edward	Muganda	Kiboga West	NRM		
Lule Mawiya	Muganda	Kalungu East	NRM		
Kaddunabbi Lubega Ibrahim	Muganda	Butambala	NRM		Discours d'opposition à l'amendement
Balikudembe Mutebi Joseph	Muganda	Busiro South	DP		Discours d'opposition à l'amendement
Birekeraawo Nsubuga Mathius	Muganda	Bukoto South	DP		Discours pro Baganda et discours d'opposition à l'amendement
Kabuusu Moses Wagaba	Muganda	Kyamuswa	Independent		Discours d'opposition à l'amendement
Kaddumukasa Ssozi Jerome	Muganda	Mityana South	Independent		Royaliste et Discours d'opposition à l'amendement
Kamya Beti Olive	Muganda	Rubaga North	FDC		Discours d'opposition à l'amendement

Kawanga John Baptist	Muganda	Masaka	DP		Discours d'opposition à l'amendement
Kawuma Mohammed	Muganda	Entebbe	DP		Discours d'opposition à l'amendement
Kikungwe Issa	Muganda	Kyaddondo South	DP		Royaliste et discours d'opposition à l'amendement
Kyanjo Hussein	Muganda	Makindye West	JEEMA[686]		Discours pro Baganda et d'opposition à l'amendement
Lukwago Erias	Muganda	Kampala Central	DP		Discours pro Baganda et d'opposition à l'amendement
Mabikke Michael	Muganda	Makindye East	Independent		Discours pro Baganda et d'opposition à l'amendement
Lulume Bayiga	Muganda	Buikwe South	DP		Discours pro Baganda et d'opposition à l'amendement
Muwulize Norman Ibrahim	Muganda	Buikwe West	Independent		Discours d'opposition à l'amendement
Nakawuki Suzan Matovu	Muganda	Busiro East	FDC		Discours d'opposition à l'amendement

[686]JEEMA pour l'appelation de Justice Forum est un parti politique né en 1996 notamment soutenu par la communauté musulmane. Suite aux élections parlementaires de 2006, il n'obtient qu'un siège au Parlement.

Nampijja Lukyamuzi Ken	Muganda	Rubaga South	CP		Royaliste actif et discours contre l'amendement
Njuba Samuel Kalega	Muganda	Kyadondo East	FDC		Discours d'opposition à l'amendement
Sebaggala A. Latif Ssengendo	Muganda	Kawempe North	DP		Discours d'opposition à l'amendement
Sebuliba Mutumba Richard	Muganda	Kawempe South	DP		Discours d'opposition à l'amendement
Sempala Naggayi Nabilah	Muganda	Kampala	FDC		Discours d'opposition à l'amendement
Magulumaali Mugumya Erasmus	Muganda	Kooki	Independent		Discours d'opposition à l'amendement
Kazibwe Musisi Tom	Muganda	Ntenjeru South	NRM		
Mugerwa Sauda	Muganda	Masaka	NRM		

Ce tableau des membres du caucus montre la variété des acteurs. Contrairement aux parlementaires issus des partis de l'opposition, les membres NRM cumulent souvent un mandat parlementaire avec un portefeuille ministériel[687]. Ces passerelles entre deux univers de sens différents, l'exécutif et le législatif, entravent l'indépendance du processus de fabrication de

[687] En 2003, en réponse à la proposition de la Commission constitutionnelle Ssempebwa de supprimer le cumul des mandats, le livre blanc du gouvernement NRM soutenait qu'une telle décision serait envisageable dans le cadre d'un retour au multipartisme (Governement White Paper, septembre 2004 : 29). Pourtant, depuis le retour des partis de l'opposition en 2005, le cumul des mandats n'a pas été supprimé.

l'énoncé de solution. Certains de ces parlementaires sont des acteurs intermédiaires selon le sens donné par Olivier Nay et Andy Smith (2002), puisqu'ils permettent de relier différents univers institutionnels enchâssés dans un même espace politique. C'est le cas du procureur général et de son adjoint également ministre de la justice et des affaires constitutionnelles, Khiddu Makubuya Edward et Ruhindi Freddie.

Ces acteurs intermédiaires apportent leur soutien à l'énoncé de solution porté par le Président. Par exemple, à la fois parlementaires et impliqués en tant que juristes et ministres dans la fabrication de l'énoncé de solution, Ruhindi Freddie[688] et Khiddu Makubuya Edward soutiennent cet énoncé. À la mi-février, Ruhindi Freddie, sous les ordres du Premier ministre Apolo Nsibambi, répond à la lettre du procureur général de Mengo, envoyée à tous les parlementaires à la suite de la première lecture et expliquant en dix points pourquoi l'amendement devait être supprimé (Apolo Nsibambi, 2013 : 88). Quelques semaines plus tard, le président Museveni qualifie de « non-sens » les revendications de Mengo concernant les 9000sq miles (The Observer, 6 mars 2008). Il demande à Khiddu Makubuya Edward de répondre à la question posée par la parlementaire Betty Kamya relative au statut de ces terres. Pour la première fois depuis 1993, le gouvernement NRM décide de répondre à la question des 9000sq miles sur un ton juridique et non politique. Le procureur général affirme que ces terres sont aujourd'hui détenues sous des tenures différentes, que Mengo est lui-même incapable de les localiser et qu'en 1962 il ne restait plus qu'environ 4614 sq miles de terre (Ministerial Statement to Parliament on the 9000 sq miles, 11 mars 2008).

Ce sont ces acteurs intermédiaires qui, pendant les réunions de caucus organisées par Mengo et le Président, jouent un rôle d'intermédiaire pour le compte du Président afin de rallier les parlementaires ganda réticents. Medard Lubega, adjoint au ministre de l'information au sein du gouvernement de Mengo, évoque le rôle de ces intermédiaires en ces termes : « I have attended many meetings organised by the katikkiro in 2008. We knew that some of our members from NRM were in a dilemma regarding who to give support to, the kabaka or the President. Inside the Baganda causus, some ministers were defending Museveni's view… They were

[688] Ruhindi Freddie et le beau-frère du Président, Sam Kutesa, sont les seuls parlementaires élus au Buganda à ne pas être Baganda mais Banyankole, une identité ethnique associée à celle du Président. La presse ougandaise a soulevé l'étrangeté de l'élection de ces Banyankole en région centrale, expliquant notamment leur triomphe par leur richesse, mais également par leur lien avec le Président. En 2006, Sam Kutesa est l'un des hommes les plus riches de l'Ouganda.

trying to persuade indececisive MPs (…) and Museveni was also organising meetings so we needed to talk to them to have a common voice »[689].

Les indécis comptent majoritairement des membres NRM. Conscients des répercussions néfastes qu'une prise de position publique en faveur du *Kabaka* pourrait avoir sur leur poste au gouvernement, ils évitent les déclarations publiques. Ces indécis ne cumulent pas plusieurs mandats même si le double jeu du Vice-président Gilbert Balibaseka Bukenya confirme que les proches du Président sont également confrontés au problème de l'allégeance[690]. Au début de l'année 2008, ce dernier ne rejoint pas officiellement le Président dans sa lutte contre Mengo en raison de ses responsabilités au sein de son clan. En décembre 2007, le *katikkiro* organise une première réunion regroupant les membres du caucus Baganda, les chefs de clans Baganda et les membres du gouvernement du royaume du Buganda. Gilbert Bukenya embrasse la résolution adoptée à la fin des débats, plaçant les volontés du *Kabaka* au-dessus de celles du NRM : « We shall remain united on all matters affecting our kingdom. We shall all be behind the Kabaka » (The Observer, le 3 janvier 2008). Le président Y. K. Museveni répond à cette trahison en nommant le principal concurrent de Gilbert Bukenya au poste de vice-président de l'université de Makerere, une position que ce dernier convoitait depuis plusieurs mois (*Ibid*).

2.1.3.2 L'argument de l'allégeance

Le multipartisme n'affecte pas les méthodes du Président ni celles de Mengo. À l'image de 1998, ils utilisent principalement l'argument de l'allégeance afin de convaincre les parlementaires Baganda indécis. La retranscription d'un discours de Y. K. Museveni lors d'une réunion du caucus Baganda qu'il a organisée le confirme. Il permet de saisir la force de l'argument de l'allégeance et la nature inchangée des méthodes du Président pour persuader les

---

[689] Entretien avec Medard Lubega, ministre de l'information pour le gouvernement de Mengo, le 7 mars 2010 à Kampala.

[690] Bien que la figure du vice-président nous permette d'empêcher toute catégorisation, une tendance existe toutefois. D'une manière générale, les figures pro-*Kabaka* ont été progressivement marginalisées au sein du gouvernement central (Goodfellow T. et Lindemann S., 2010 : 8). En conséquence, les Baganda jouissant d'une double casquette en 2008/2009, ayant un statut de parlementaire et occupant un poste au gouvernement, sont majoritairement des mouvementistes éloignés des arènes du pouvoir de Mengo.

parlementaires Baganda. Toutes les réunions du caucus se déroulent au palais présidentiel à Entebbe, un lieu symbolique lié directement au pouvoir du gouvernement NRM. Ce discours du 10 septembre 2009 intervient dans un contexte particulier : l'éruption de violentes émeutes à Kampala, suite au blocage par les forces de l'ordre d'un convoi officiel de Mengo se rendant dans le comté de Bugerere, situé dans le district de Kayunga, au sein du royaume du Buganda[691].

Dans son discours, le Président allie l'aspect inconstitutionnel des déclarations jugées politiques de Mengo, à la question de la trahison. Il rappelle la crise politique de 1966, qu'il associe à l'arrangement constitutionnel de 1962 ayant permis au *Kabaka* de devenir le premier Président de l'Ouganda indépendant[692]. Ce sont ces évènements passés qui justifient le statut strictement culturel des institutions traditionnelles et construisent la légitimité du discours du Président lorsqu'il accuse Mengo de s'associer à des traîtres : « I encourage my friend His Highness Kabaka Mutebi to distance himself from the Judases. The NRM fought many battles; we shall win this one also » (The New Vision, 11 septembre 2009). Ces « traîtres » sont les membres de l'opposition, ceux qui ne soutiennent pas les politiques du gouvernement NRM, ceux qui choisissent de s'opposer à l'amendement porté par le Président.

Nous retrouvons ces mêmes arguments dans un autre discours prononcé par le Président lors de l'inauguration d'une association de détenteurs-occupants[693] dans le district de Wakiso en région centrale.Le contexte d'énonciation de ce discours est important. Premièrement le Président s'adresse aux victimes, au public des bénéficiaires de l'amendement, c'est à dire aux détenteurs-occupants. Dans un second temps, ce discours critique les propriétaires mailo et lui fournit une occasion de mettre en garde Mengo. Le Président évoque une nouvelle fois l'illégitimité des partisans de Mengo à faire de la politique et insiste sur le caractère inacceptable des liens noués entre les partis de l'opposition et Mengo : « I didn't want to go into that because I want to speak with the Kabaka. And I explain to him what the Movement will tolerate and what it will not tolerate (…) Those people in Mengo who abuse Museveni, plotting against the Movement; who elected them to go to Mengo and speak about politics? (…) these Mengo people, the CBS, those who abuse Museveni, those who are sowing seeds of division (…) These

---

691 Nous reviendrons sur cet évènement dans la section 2.1.3

692 Se référer au chapitre liminaire.

693 Lors de la formulation du *Land Act,* le Président avait déjà inauguré en personne certaines de ces associations promouvant les droits des détenteurs-occupants sur les terres mailo.

FDC and DP, when we defeated them, they retreated to Mengo. That is where they want to launch their war against the Movement (…) This Land Act (Amendment) Bill 2007, we will make sure, it is enacted. Those saying it will not be enacted I want to assure them, it will be enacted » (Daily Monitor, 23 juillet 2008).

Le ton de ces discours est similaire à ceux que le Président employait lors de la formulation du *Land Act* en 1998. Il assure que l'énoncé de solution sera voté par les parlementaires, que cela plaise ou non aux opposants. La cristallisation du NRM en parti politique et son officialisation suite au retour du multipartisme ne change pas son fonctionnement interne. Comme le souligne Giovanni Carbone (2008 : 102-104), la transformation du NRM en parti politique n'entraîne pas sa démocratisation ou la mise en place d'une discipline interne. La politique du NRM se caractérise toujours par des pratiques néo-patrimoniales enracinées dans la loyauté envers le parti[694] et par le micro management du Président.

Mengo recourt également à l'argument de l'allégeance. Il est déployé par des acteurs intermédiaires, comme la royaliste Betty Nambooze, présidente du CCEC et porte-parole du DP. Bien qu'elle ne soit pas parlementaire, elle participe à l'organisation des regroupements du caucus. Dans ses discours pro-Kabaka, elle intègre toutes les revendications du royaume, que ce soit le *federo* ou le retour des 9000 sq miles de terres. Elle qualifie les partisans de l'amendement de faux Baganda et de traîtres vis-à-vis de la Couronne ganda, car ils soutiendraient un projet tourné vers le vol des terres du royaume. Ces propos sont largement diffusés par les médias et forment le cœur des campagnes de sensibilisation du CCEC en région centrale.

Selon Betty Nambooze l'appartenance ethnique « véritable », le vrai Muganda, est celui qui adhère aux opinions du Kabaka. Dans le cadre d'une émission « Mambo Bado » diffusée sur CBS, Betty Nambooze met en avant une construction politique et morale de l'identité Baganda liée à la question de la terre, et, a fortiori, à celle du système foncier mailo-bibanja[695.]

---

[694]Les membres officiels de Mengo auraient également reçu des « indemnités » en février 2008 pour abandonner leur manifestation contre l'amendement (Roger T. et Mwenda A. M., 2010 : 43).

[695]On retrouve ici le nationalisme culturel ganda construit dans les années 1990 où le système mailo-bibanja fait pleinement partie de cette stratégie d'un renouveau culturel. Se reporter à la section 1 du chapitre 4.

Elle affirme qu'être un bon Muganda signifie être loyal aux opinions du Kabaka. Dès lors, être en accord avec l'énoncé de solution foncière porté par le gouvernement NRM signifierait trahir le roi, mais également trahir son appartenance à l'identité ganda : « Ha ! Mr. Byandaala[696]… I pity you. You know the white man says « there is a moment of truth for everyone ». This moment of truth is coming for all politicians especially the Baganda who talk ill about Buganda's land demands. (…) Any person must know now there is no middle line. You are either with us or with them. Ssaabasajja[697]Kabaka came out clearly and expressed his opinion about the land bill[698], are you on Ssaabasajja Kabaka's side or are you on the side of those fighting him? » (Baral A. et Brisser-Foucault F., 2009: 182)[699]. Betty Nambooze incarne, en tant qu'acteur intermédiaire, l'opposition royaliste à Y. K. Museveni et devient progressivement la cible du Président. En juillet 2008, le chef de l'État ordonne son arrestation et celles de deux membres officiels du gouvernement de Mengo, Charles Peter Mayiga, le ministre de l'information, et son député Medard Lubega, pour incitation à la haine et à la violence, sédition et terrorisme.

L'arrestation des trois royalistes, dont deux sont des membres du gouvernement de Mengo, et leurs conditions de détention envoient un message politique sans ambiguïté au Kabaka. Medard Lubega décrit le caractère illégal de leur processus de détention qu'il associe aux mises en garde du Président : « (…) all that was after 8 days of abduction because they did not follow the process of arrest, we were not allowed to see us, not even our lawyers, spouses, not even our doctors (…) they kept moving us from one police station to another in the western part of the country where they know we have no relatives and once they know that your family knows where you are they shift you to another place, they shift you in the night, at one time they kept us in the bush so you know!! But the president said that those who are opposed to the land amendment act are going to see fire »[700]. Cependant, les méthodes musclées du Président

---

[696]Mr. Byandala est un Muganda. Il est un parlementaire NRM mais également le président du comité parlementaire en charge d'étudier l'énoncé de solution foncière à partir d'avril 2008.

[697]Nous rappelons que le terme Ssaabasaja est employé pour caractériser le rôle de gardien des terres du Buganda. Se reporter à la section 1 du chapitre 4.

[698]Betty Nambooze fait ici référence à la réponse de Mengo adressé au Président le 28 décembre 2007.

[699]Il s'agit d'une traduction d'une émission de radio.

[700]Entretien avec Medard Lubega, l'adjoint du ministre de l'information du gouvernement de Mengo, le 7 mars 2010 à Kampala.

ne permettent pas le ralliement instantané des incertains au groupe des partisans. Le lendemain des arrestations, des pétitions circulent pour organiser une réunion d'urgence au parlement. 44% des signataires sont des parlementaires NRM, ganda et non ganda, en désaccord avec les méthodes autoritaires de leur leader (The Observer, 30 juillet 2008).

2.1.4 Les négociations au point mort : l'escalade des tensions

À partir du milieu d'année 2009, le ton monte entre le Président et Mengo et seul un maigre compromis est accordé à Mengo quelques jours avant l'arrestation des trois royalistes. Au début du mois de juillet 2008, le ministre des terres Daniel Omara Atubo annonce un amendement. Désormais, le *District Land Board* (DLB) bénéficie d'une période de 6 mois, et non de 30 jours, pour fixer le loyer annuel versé par les détenteurs-occupants à leur propriétaire mailo. Il s'agit de l'unique amendement apporté par le Cabinet à l'article 32A concernant les terres cadastrées (The New Vision, le 13 juillet 2008). Cet amendement ne suffit pourtant pas à faire taire les oppositions émanant de Mengo, et dont l'intensité augmente dès l'arrestation des royalistes. Cette impossibilité à trouver des accords avec Mengo tient à la nature politique des échanges. D'une part, Mengo cherche sa place au sein de l'État. Il souhaite un statut fédéral dans le cadre d'un empire foncier lui donnant une véritable autonomie financière. D'autre part, le Président cherche à « punir » Mengo de ses attitudes contestataires. Dès lors, l'enjeu des négociations ne porte pas sur l'énoncé de solution foncière en tant que solution à un problème d'intérêt public.

La fermeture des négociations entre le NRM et Mengo favorise un événement exceptionnel. Lors de la célébration du 16ème anniversaire de la restauration du royaume le 16 août 2009, le *Kabaka* s'exprime publiquement. D'ordinaire, les discours officiels sont prononcés par le *Katikkiro* et le *Kabaka* prend rarement la parole. Ce contexte d'énonciation est particulier. Il permet à Mengo de s'exprimer devant des milliers de Baganda, mais surtout de lier la mémoire de la restauration aux projets du royaume. Son discours évoque principalement les revendications fédérales connues sous le terme de *federo*, l'injustice faite aux Baganda, qui implicitement fait référence aux « ebyaffe »[701], et enfin le souci d'autonomie

[701]Nous rappelons que les « ebyaffe » sont les biens confisqués par le gouvernement d'Obote en 1966 suite à l'abolition des institutions traditionnelles dont les 9000sq miles de terre revendiqués par Mengo.

du royaume. L'évocation de ces différents points fondamentaux dessine les contours du projet politique du royaume du Buganda. Le *Kabaka* évoque une lutte pour la justice, une lutte pour ce qu'il qualifie de nation Baganda: « For now, we should pray that Buganda becomes a self-reliant and developmental kingdom which can look after its people. So many times people hear us speaking things like federo, the Mengo government, having powers... and I think that those who don't know the pain of Buganda or don't know what Buganda wants, don't really know what we are talking about (…) As we speak about major issues like these, what we mean is that we want justice (…) The issue of justice is about someone fighting for the thing he owns (…) because of the history of this nation Buganda, what it has passed through, and how it has developed through justice and truth » (Baral A. et Brisset-Foucault F., 2009 : 179-180).

Ce discours prononcé devant des milliers de Baganda le jour du 16ème anniversaire de la restauration du royaume permet à Mengo d'exprimer la nature de son combat et de reprend le mythe d'un royaume uni derrière la lutte menée par ces dirigeants. Pourtant, Mengo ne parle pas d'une seule voix. Au-delà de l'absence d'une position commune au sein du caucus Baganda, des dissensions existent au sein même du gouvernement du Buganda quant à la nécessité de négocier avec le gouvernement central. En février 2009, c'est le *Katikkiro* John Baptist Walusimbi qui obtient le report de la deuxième lecture[702]. Cette position n'est pas soutenue par certains royalistes qui revendiquent le retrait de l'amendement et non sa négociation. Appolo Makubuya, le procureur général pour le Buganda, atteste de ces divisions à demi-mot : « We are one, and the Kabaka's speech you mentionned earlier is a good exemple… Baganda people and Mengo's governement are asking for the same things, but it doesn't mean that we all agree on how to fight for those things »[703]. Ces divisions internes affaiblissent les négociations. Malgré la composition par le *Kabaka* d'un nouveau comité en charge de négocier avec le gouvernement NRM, aucun compromis n'est trouvé entre les deux partis en raison d'un

[702]L'engagement du *Katikkiro* démontre une nouvelle fois les limites d'une hypothèse répandue, celle de l'amendement au *Land Act* comme stratégie présidentielle afin de gagner les élections de 2011. Encore une fois, si Y. K. Museveni poursuit une politique foncière populiste dirigée vers les détenteurs-occupants, il serait réducteur d'imaginer l'entièreté du processus de formulation de cet énoncé exclusivement dirigée par une stratégie électorale.

[703]Entretien avec Apolo Makubuya, le procureur général pour le royaume du Buganda, le 12 septembre 2012 à Kampala.

désaccord entre les membres du gouvernement du Buganda au sujet de l'agenda des discussions.

En effet, les membres de Mengo sont en désaccord concernant les sujets importants qu'ils souhaitent aborder. Le *Katikkiro* John Baptist Walusimbi accepte la requête présidentielle de s'en tenir exclusivement à l'énoncé de solution foncière lors des négociations, une décision qui n'est pas partagée par tous (The Observer, le 26 février 2009). Daniel Omara Atubo attribue la responsabilité de l'échec des négociations avec le gouvernement central à ces divisions internes : « The Katikkiro was willing to negociate with us. In February, Mengo has assembled a team but they could not agree on a common agenda as some of their ministers wanted to include irrelevant topics as the 9000sq miles… How do you want to negociate if the talks aren't specific to the Land Bill ? »[704]. Ces désaccords prouvent que les sujets liés au projet politique de Mengo sont inséparables de l'énoncé de solution foncière. Cet enchevêtrement est révélateur de l'importance de l'enjeu foncier pour le royaume du Buganda et de la dimension fortement politique qu'elle sous-tend. En mai 2009, l'échec des négociations conduit le président Y. K. Museveni à réactiver le processus législatif.

En septembre 2009, les tensions entre le gouvernement central et Mengo sont à leur comble et l'utilisation de la coercition physique remplace les tentatives de négociations. Les 10, 11 et 12 septembre, la capitale est secouée par de violentes émeutes réprimées dans le sang. Bien que la question de l'amendement au *Land Act* ne soit pas au cœur des soulèvements, elle participe à l'explosion des tensions. Le 9 septembre, un blocus policier empêche le *Katikkiro* de préparer la visite du *Kabaka* à Bugerere dans le district de Kayunga[705] pour célébrer la journée de la jeunesse. Le comté de Bugerere a été intégré au royaume du Buganda au XIXème siècle lors de son expansion territoriale (Medard H., 2007). Certains membres des Banyala, groupe ethnique minoritaire non reconnu dans la Constitution, refusent cette visite officielle. Ils ne se considèrent pas sujets du *Kabaka* mais rattachés au royaume du Bunyoro (The examiner, 2009 : 16). Dans un contexte de fortes tensions entre Mengo et le gouvernement central depuis l'annonce de la réforme du *Land Act,* cette opposition musclée[706] à la visite du

[704]Entretien avec Daniel Omara Atubo, le ministre des terres, le 12 mai 2014 à Kampala.

[705]Ce district se situe à une centaine de kilomètres de la capitale Kampala.

[706]Le gouvernement central justifie l'interdiction de cette visite par une action sécuritaire préventive visant à protéger le *Kabaka*.

Kabaka est interprétée par les royalistes ganda comme une nouvelle attaque dirigée contre le royaume du Buganda. Les acteurs clefs des émeutes sont notamment de jeunes royalistes, engagés dans des associations de soutien au royaume (Baral A. et Brisset-Foucault F., 2009 : 165). Les premiers tirs à balles réelles intensifient la manifestation et attirent de nouveaux manifestants[707]. La formulation de l'énoncé de solution foncière n'est donc pas initialement au centre des manifestations. Pourtant, la colère exprimée par ces jeunes est aussi bien nourrie par un taux de chômage explosif et une augmentation consécutive de la pauvreté dans les régions urbaines, que par des frustrations nées de la dégradation des relations entre Mengo et le gouvernement central[708]. Le refus du *federo*, du retour des « ebyaffe » et le maintien de l'amendement au *Land Act* sont perçus par les jeunes royalistes comme des attaques frontales du gouvernement.

Ce cri de désespoir est violemment réprimé par la police et l'armée. Outre la nouvelle arrestation de Betty Nambooze accusée de terrorisme, c'est la liberté de la presse et la liberté d'expression qui sont les plus durement touchées. La radio privée du royaume, la *Central Broadcasting Services* (CBS), et quatre autres stations sont suspendues. Les ebimeeza, des espaces dédiés aux débats publics retransmis à la radio, sont également interdits. Ils permettaient, entre autres, de diffuser l'opposition royaliste à la réforme foncière, en l'associant à des questions identitaires et de loyauté envers le *Kabaka* tout en diabolisant le gouvernement NRM (Brisset-Foucault F., 2011).

Ces réponses aux manifestations royalistes permettent de freiner significativement les campagnes de sensibilisation à la réforme foncière du CCEC menées par Betty Nambooze mais également la diffusion des discours sur l'autochtonie séparant les « vrais » des « faux » Baganda. Enfin, elles entraînent des réactions différentes chez les parlementaires Baganda, des comportements que nous pouvons identifier comme une réponse à la question de l'allégeance. C'est notamment le cas du Vice-président Gilbert Bukenya qui, aux lendemains des manifestations, donne son soutien au Président et réclame des sanctions contre le royaume (The Observer, 23 septembre 2009). La situation exceptionnelle des émeutes permet également au

---

[707]Vingt-quatre personnes perdent la vie. Des centaines sont blessées et plus de 600 sont arrêtées (The examiner, 2009 : 15).

[708] Entretien avec Betty Nambooze, la présidente du *Central Civic Education Committee* (CCEC) et porte-parole du *Democratic Party* (DP), le 15 mars 2010 à Kampala.

Président de rencontrer une nouvelle fois les parlementaires Baganda, et notamment leur présidente, Rose Namayanja. Suite à une réunion privée avec le Président, le 28 octobre 2009 au palais présidentiel, elle annonce son soutien à l'énoncé de solution foncière (The New Vision, le 29 octobre 2009).

***

Depuis la publication de l'amendement dans la gazette du Parlement en décembre 2007, l'énoncé de solution foncière est au cœur des débats. Les discussions sont essentiellement politiques, et n'abordent que briévement le problème des expulsions. Les arguments mobilisés par les acteurs touchent aux questions d'identité, d'allégeance. Quelques arguments juridiques sont mobilisés cependant ils ne forment pas le terreau des discussions. Mengo combat cet énoncé pour protéger ses revendications politiques et les partis de l'opposition se saisissent de ce sujet pour en faire un *political football*. Enfin, le Président se place en défenseur des détenteurs-occupants et affaiblit le pouvoir foncier du Buganda. Dans le cadre de cette guerre de position, les parlementaires Baganda sont les acteurs indécis qu'il faut convaincre afin de remporter cette lutte qui, à partir du milieu 2009, favorise la coercition physique aux négociations.

2.2 Un passage en deuxième lecture : le président Y. K. Museveni comme la figure du décideur

Au milieu du mois de novembre 2009, après deux ans de négociation à couteaux tirés entre le gouvernement NRM, Mengo et l'opposition, l'énoncé de solution foncière est enfin débattu au Parlement. Ce nouvel espace de négociation des compromis institutionnalisés met en scène les configurations d'acteurs identifiées précédemment, tout en comportant une variable inconnue : celle du vote des parlementaires Baganda. Ces discussions interviennent dans un climat particulier suite aux émeutes sanglantes qui ont secoué la capitale au mois de septembre. Ces émeutes sont représentatives des fortes tensions existant entre Mengo et le gouvernement central, puisqu'il s'agit des plus violentes manifestations au sein du royaume depuis la prise de pouvoir du NRM. La section 2.2.1 revient sur les 5 jours d'intenses débats en session plénière, et plus précisément sur les configurations d'acteurs qui s'y déploient et les arguments utilisés par les parlementaires. La bataille des allégeances est gagnée par le Président ce qui permet au gouvernement NRM d'obtenir un vote en faveur de l'amendement, malgré cette figure

d'opposition unie que continue de représenter l'alliance de circonstance. La section 2.2.2 se penche sur les conditions du verrouillage de l'énoncé qui, en amont, ont facilité cette *victoire* du gouvernement NRM où la figure du vainqueur n'est autre que celle du chef de l'État.

2.2.1L'énoncé de solution foncière en session plénière : une question politique aux contours régionaux

Le 26 novembre 2009, suite à cinq jours de débats en session plénière, les configurations d'acteurs évoquées précédemment se transforment et dévoilent le vainqueur de la bataille des allégeances. À partir du 12 novembre 2009, les parlementaires contribuent au débat. L'analyse de ces discussions permet de rendre compte des constances et des changements intervenus par rapport aux configurations d'acteurs identifiées pendant les négociations, à savoir l'alliance informelle, l'alliance de circonstance et la position incertaine des parlementaires Baganda.

Pendant les débats, la pression subie par les parlementaires ganda se traduit par leur silence. Majoritairement, ce sont les Baganda NRM, possédant à la fois un statut de ministre et de parlementaire, qui prennent la parole en faveur de l'amendement tels que le ministre d'État à la planification économique Vincent Nyanzi, ou encore le ministre d'État pour les personnes âgées et handicapées, Suleiman Madada. Sur les 110 contributions des parlementaires[709], seules 12 émanent de Baganda partisans du NRM ne possédant pas un poste au gouvernement. À l'image des discussions parlementaires du *Land Act,* les parlementaires NRM originaires de l'Ouest n'émettent aucune réserve à l'amendement et suivent la position de leur Président. Leurs arguments sont ceux de Y. K. Museveni. Par exemple, l'intervention de la parlementaire NRM Mary Okurut pour le district de Bushenyi se construit sur une division fabriquée par le Président, où les propriétaires mailo sont placés dans la catégorie des bourreaux : « We know that tenants are given very unfair treatment by the landlords and we are here as a voice for the voiceless » (Parliamentary debates, 25 novembre 2009 : 10335).

Ce groupe des partisans est consolidé par le soutien des parlementaires NRM, issus de l'alliance informelle. La suppression de la clause 32B provoque l'effet escompté. À l'image du parlementaire Milton Muwuma du comté de Kigulu, dans le district de Iganda à l'Est du pays,

[709]Il s'agit du nombre de contributions entre le 12 et 26 novembre 2009.

la suppression de cette clause est récompensée par le soutien unanime des membres NRM de l'alliance informelle : « As long as section 32(b) is deleted from this Bill, the people of Kigulu South have no complaints, no concerns and no quarrels with this Bill. Since this clause was deleted, I have all reason to support this Bill » (Parliamentary debates, 25 novembre 2009: 10357).

Dès le début du processus de fabrication des nouveaux énoncés de politique publique foncière, de nombreux acteurs lient leur identité à leur positionnement. L'appartenance à une région, le Nord-Est ou le Sud, caractérise fortement les débats des parlementaires. Cette césure, que nous retrouvons au cœur des discours de nos acteurs, est une caractéristique du paysage politique ougandais. Elle s'explique par les différences de tenure foncière caractérisant les régions. Le Nord et l'Est ne possèdent que très peu de terres cadastrées, la vaste majorité des communautés détiennent des droits d'accès à la terre en vertu des régimes fonciers « coutumiers ». Le Sud abrite les terres cadastrées du système mailo-bibanja. Le parlementaire John Odit de l'UPC, pour la circonscription de Erute dans le district de Lira, évoque ces différences régionales qui ont permis au Nord et à l'Est d'être soudés : « I would like to point out that I saw glaring differences in the opinions of Members of Parliament from the various regions of this country. The uniting fact only came on the matter of customary land tenure system (…) the people from the North and East were fully united (…) they stand by their local community to defend the customary land tenure system and the control of the land tenure system by their people » (Parliamentary debates, 18 novembre 2009: 10253).

La défense des régimes fonciers « coutumiers », sur fond de méfiance envers les politiques foncières du gouvernement, parvient à rassembler. La force de l'alliance de circonstance continue cependant de retenir les votes des parlementaires du Nord-Est issus de l'opposition. Des arguments juridiques viennent nourrir leur opinion. Leur refus de voter en faveur de l'amendement est toujours motivé par une même cause : une opposition au régime NRM. Les mauvaises pratiques du gouvernement se retrouvent au centre de l'argumentation de certains parlementaires de l'alliance de circonstance, membres des partis du FDC et de l'UPC. Le parlementaire FDC pour le district de Gulu au Nord du pays évoque la construction d'une opposition générale de ces partis pendant les débats en session plénière : « As a member of the opposition you cannot give support to a law which was not brought in good faith. The land amendment bill was a short term goal that the president wanted to achieve to get his hand on squatters, but also he wanted to weaken Buganda. That's the reason why no studies has been conducted, Baganda MPs were forced to vote in favor of the bill… They knew Museveni was

not joking »[710]. L'alliance de circonstance fait de cet énoncé de solution foncière son cheval de bataille politique. Sur les 167 parlementaires présents lors du vote, les 52 membres des partis de l'opposition, qu'ils proviennent de l'Ouest, du Sud ou du Nord, votent contre l'amendement à l'unanimité. À la dimension régionale de la question foncière s'entremêle donc cette manière de faire de la politique où l'opposition utilise son image factice d'une figure unie pour se dresser contre la politique du gouvernement NRM. Pourtant, un parlementaire NRM du Karamoja, au Nord-Est du pays, intervient et rappelle à ses confrères la nécessité de ramener au coeur des débats l'intérêt public, perdu dans un conflit entre l'opposition et le gouvernement : « I am now standing to say that if we are trying to amend the Bill, we should do it in a way that will help us design a policy that is acceptable to all of us unanimously - neither in favour of the government side nor the Opposition but for the common good of all the local people » (Parliamentary debates, 18 novembre 2009 : 10261).

Malgré cette mise en garde, ce sont bien les appartenances régionales et politiques qui rythment les débats et caractérisent les positions des parlementaires. La question des allégeances, mêlée aux enjeux de politique partisane, empêche le Buganda de bâtir une cohésion régionale. Anthony Yiga, parlementaire Muganda du NRM pour le district de Masaka, fait remarquer que les parlementaires Baganda n'ont pas trouvé de position commune : « It is unfortunate that the MPs from Buganda have no common position. So, we choose that we shall individually discuss this issue depending on where we come from and the views of the people we represent in our constituencies » (Parliamentary debates, 18 novembre 2009: 10259). Ce manque d'unité participe à la victoire du président Y. K. Museveni qui emporte finalement les allégeances. À la suite du vote, le 26 novembre 2009, seuls trois parlementaires Baganda du NRM votent contre l'amendement, et seul l'un d'entre eux prend le risque d'exprimer son opposition en session plénière.

Les lignes de fracture au sein du caucus Baganda suivent désormais celles de l'alliance de circonstance puisque seuls les parlementaires Baganda des partis de l'opposition s'expriment contre l'amendement. L'argument de l'allégeance envers le *Kabaka* est récurrent dans les discours des membres du DP. Les projets de Mengo sont mis en avant par ce parti, dont certains membres, à l'image du parlementaire Muganda Erias Lukwago pour le district de Kampala,

[710]Entretien avec Reagan Okumu. Il a été le porte-parole du parti *Forum for Democratic Change* (FDC) en 2010. En 2014, il est le parlementaire pour la circonscription d'Aswa et le président de *l'Acholi Parliamentary Group* (APG). Le 21 février 2014 à Kampala.

qualifient ouvertement le royaume du Buganda de « gouvernement ». Ces mots sont instantanément sifflés par des membres du Parlement (Parliamentary debates, 17 novembre 2009 : 10222). Le parlementaire Muganda Latif Sebaggala, pour le district de Kampala, joue la corde sensible de la loyauté envers le roi et associe à nouveau la question de l'identité ganda à celle des opinions du *Kabaka* : « When we are debating the Land Bill here in Buganda, we are almost debating the Ssabataka (Applause). I would like to now pose a question because we have heard that His Majesty the Kabaka on several occasions has said a very big "no" to this Land Bill. Who, here, is a rightful Muganda, to now come and oppose the Ssabataka of Buganda who has said "no" to the Land Bill? (…) if you are a Muganda and you are supporting this Bill when the Kabaka of Buganda has said "no", then I really doubt whether you trust your kingdom" (Parliamentary debates, 17 novembre 2009: 10229).

En session plénière, la guerre de position semble être gagnée par le Président puisque les parlementaires Baganda se rangent du côté du NRM. Seule l'alliance de circonstance continue de s'opposer à l'énoncé puisqu'elle utilise cet amendement comme un moyen de combattre le régime.

2.2.2 Verrouiller l'énoncé de solution foncière

En parallèle des stratégies de persuasion déployées par les acteurs, l'énoncé de solution foncière est verrouillé par le rapport du comité parlementaire, les réformes constitutionnelles de 2005 sur les procédures de vote au parlement et les pratiques d'intimidation du Président. À l'image des débats du *Land Act* de 1998, les échanges concernant l'énoncé suite à la session plénière sont cadenassés par les conclusions du rapport du comité de session parlementaire. Or, à la différence de 1998, ce rapport n'apporte aucun changement fondamental à l'énoncé de solution foncière. Malgré les nombreuses contributions de la « société civile » critiquant à l'unanimité l'amendement, ce court rapport de 8 pages pense nécessaire le renforcement des droits fonciers des détenteurs-occupants. A terme, l'objectif est de leur accorder la pleine propriété tout en dédommageant les propriétaires mailo grâce au *Land Fund*, un fonds non opérationnel mis en place par le *Land Act* de 1998 (The parliament of Uganda, décember 2008). Le rapport adopte le discours du gouvernement et plus particulièrement celui du Président qui, depuis la restauration du système foncier mailo-bibanja, reste inchangé. Les seuls changements apportés à l'amendement sont le fruit des échanges entre le gouvernement et les caucus Baganda

et de l'APG. Ils concernent la suppression de la clause 32B et la réforme du temps donné aux DLB pour déterminer le montant du loyer annuel payé par les détenteurs-occupants.

Le parlementaire Acholi Okello Okello John Livingston souligne que le travail du comité fournit les marges de négociation des parlementaires en session plénière : « The work of the sessional committee is very important. The decisions taken by the committee cannot be challenged… When the bill goes into the hands of the plenary session, only minor changes can take place… because the spirit of the committee's report has to remain. This committee was not about making a good law for the vulnerables people, it was about politics. Have you read the report? It did not question the land bill… That is why I have resigned from the committee ! »[711]. Ainsi, les débats au Parlement sont cadenassés par ce rapport très favorable à l'énoncé et dont le représentant, en tant que président du comité de session parlementaire, n'a jamais caché son soutien à la réforme. Par ailleurs, la nature politique des revendications de Mengo, diffusées par les parlementaires DP, bloque également les négociations. En jouant la corde sensible de l'allégeance au *Kabaka*, les parlementaires DP réclament uniquement la suppression de l'amendement, tout comme l'alliance de circonstance par le biais de ses critiques sur les méthodes autoritaires du gouvernement. Ainsi, puisqu'il n'existe pas de solution alternative aux problèmes des expulsions, aucun parlementaire ne propose un amendement modifiant, même à la marge, l'énoncé de solution foncière.

Enfin, en emportant la bataille des allégeances, le président Y. K. Museveni verrouille définitivement l'énoncé de solution foncière. Que les parlementaires Baganda soient convaincus ou non par l'énoncé, la plupart craignent les répercussions qu'un vote négatif pourrait engendrer. La personnalisation du pouvoir et l'intensification des pratiques néo-patrimoniales expliquent les méthodes d'intimidation utilisées par le Président. La figure du *Kabaka* n'est d'ailleurs pas évoquée, et ce sont les arguments économiques déployés par les banques, que le parlementaire Ibrahim Kaddunabbi utilise : « I do not know whether we have taken a thorough study of what effect this will have on our economy (…) If we go ahead and pass this Bill, I know we are going to affect our economy tremendously and I would request Government to desist from taking that direction ».

---

[711]Entretien avec Okello Okello J. Livingston. Il est un ancien fonctionnaire pour le ministère des terres dans les années 1980. Il a été président du comité technique foncier en 1995 et président de *l'Acholi Parliamentary Group* (APG) pendant le 8ème parlement (2006-2011). Le 19 juin 2014 à Kampala.

Les menaces proférées à l'encontre des parlementaires infidèles sont une stratégie affichée ouvertement par le Président. Lors d'une réunion d'un caucus NRM en mars 2008, il promet une guerre sans répit aux récalcitrants qui s'opposeraient à l'amendement, mais également des répercussions fâcheuses sur leur candidature aux élections parlementaires de 2011 (Daily Monitor, 8 mars 2008). En effet, le durcissement et la présidentialisation du régime s'accompagnent de l'approbation obligatoire du Président quant aux nominations des candidats du parti NRM aux élections parlementaires.

Les menaces sont d'autant plus crédibles que les dernières réformes constitutionnelles de 2005 permettent au Président de surveiller le vote des parlementaires. En 2003, le gouvernement NRM répond au rapport de la Commission constitutionnelle Ssempebwa et propose la mise en place d'un système de vote à découvert (Oloka-Onyango J., 2005 : 12). Il remplace un système mixte permettant autrefois l'utilisation d'un vote secret (Kasfir N. et Hippo Twebaze S., 2009). Lorsque le vote était secret, les oppositions aux propositions du NRM étaient plus nombreuses (Carbone G., 2008 : 169). Ces réformes sont les conséquences directes d'un mécontentement présidentiel face aux libertés prises par les députés lors du 6ème Parlement[712]. En 1999, Y. K. Museveni avait exprimé publiquement sa colère envers cet organe législatif défiant son autorité : « When I was elected, I signed a contract with the people of Uganda, and the government is supposed to implement programmes. Unless this is done it will cause a political crisis. We cannot go on like this. We cannot sign a contract with the electorate and some groups frustrate it… Parliament is another confusion. Traditionally, I have been having bureaucrats but now there are MPs… How many wars shall I fight? » (The Daily Monitor, 4 novembre 1999).

L'expérience parlementaire en Ouganda atteste qu'une majorité des votes se font en fonction des affiliations politiques (The Daily Monitor, 7 décembre 2009). Cette réforme est un outil permettant au Président de traquer les rebelles, c'est-à-dire ceux qui ne votent pas en fonction des lignes politiques du parti NRM. Suite au vote de l'énoncé de solution foncière, les trois parlementaires Baganda du NRM ayant défié l'autorité du Président subissent les réprimandes de ce dernier lors d'une réunion du parti : « This is indiscipline of the highest level and it should not be tolerated » (The Observer, 17 décembre 2009).

---

[712]Nous rappelons que le 6ème parlement (1996-2001) joue un véritable rôle de contre pouvoir de l'exécutif, du moins pendant les premières années de son mandat.

Les parlementaires ne sont pas les seuls à être « punis ». Quelques semaines après les émeutes du 10 septembre, le Président déclare, lors d'un discours au palais présidentiel, ses intentions de réglementer les actions des institutions traditionnelles. Une nouvelle loi punitive, votée en décembre 2010, interdit à Mengo d'apporter son soutien à un parti politique, de contester les politiques du gouvernement et de commenter les lois en fabrication[713] (The institution of traditional or cultural leaders Act, 2011). Les risques de corruption viennent compléter le tableau des méthodes néo-patrimoniales employées par le gouvernement NRM. En février 2008, les médias rapportent les propos de certains parlementaires du Nord qui associent des sommes anormales versées sur leur compte à leurs critiques de l'amendement (Daily Monitor, 20 février 2008). De nombreux exemples similaires sont rapportés par la presse depuis la fin des années 1990. Ces pratiques sont parfois confirmées par des universitaires, comme l'attestent les écrits de Sabiti Makara sur les réformes constitutionnelles. En octobre 2005, les parlementaires NRM auraient reçu une somme de 5 millions de shilling ougandais en échange d'un vote positif permettant notamment au Président de supprimer les limites des mandats présidentiels (Makara S., 2009 : 66).

[713]Dans le cadre de son anaylse loi/punition, Tom Goodfellow (2014) associe cette nouvelle loi aux oppositions de Mengo à la réforme foncière.

Conclusion

Ce chapitre a démontré que le processus de fabrication des nouveaux énoncés de politique publique foncière renforce les asymétries de pouvoir au sein de la structure de domination. En effet, la réforme du *Land Act* renégocie l'encadrement juridique du système foncier mailo-bibanja en codifiant davantage cette tenure. Or, supprimer progressivement les « indéterminations certaines » qui ponctuent le *Land Act* afin de soumettre ce système foncier au droit formel étatique est une consécration de la domination exercée par l'État, mais également par le Président, que Mengo refuse. Par le biais de cette réforme, la structure de domination étatique se renforce au bénéfice du gouvernement NRM et contre les projets politiques de Mengo. Le retrait des marges de manœuvre du royaume du Buganda dans la gestion de cette tenure signifie le remodelage de la structure d'allocation des ressources foncières en région centrale. Cette codification se fait au détriment des propriétaires mailo et, a *fortiori*, contre le *Kabaka*, en tant qu'important propriétaire terrien de la région centrale.

Ce chapitre a également mis à jour les liens existant entre les mécanismes d'une forte politisation de l'énoncé de problème foncier et de sa solution par les acteurs participant à leur fabrication et les crispations autoritaires du régime NRM. En 2007, la réforme du *Land Act* est un projet présidentiel dont les contours se dessinent dans les arènes de l'exécutif. Il s'inscrit dans un contexte de personnalisationde l'action publique foncière par le chef de l'Étatqui, depuis la fin des années 1990, répond aux divisions internes du parti NRM par un durcissement de son pouvoir. Le retour du multipartisme dans le paysage politique ougandais est moins un signe de démocratisation du régime qu'une stratégie permettant au Président de conserver le pouvoir et de le maîtriser en nommant ses opposants. Les oppositions à la réforme du *Land Act* émanant de nombreux acteurs issus de la « société civile » sont ignorées. Si ces acteurs peuvent s'exprimer, le poids de leur critique a peu d'impact sur l'énoncé de solution foncière porté par le Président. La « victoire » du Président ne s'est pas réalisée par l'intégration des valeurs que porte le gouvernement NRM à la société, mais par la coercition psychologique et physique. La présidentialisation du régime émèche la négociation de compromis et a des conséquences sur la nature des relations entre le politique et la « société civile ».

La politisation des énoncés façonne les configurations d'acteurs qui se forment autour de ces énoncés. En effet, puisque le droit « réorganise les relations entre les gouvernés et les gouvernants dans le sens du pluralisme politique » (Sindjoun L. et Owona Nguini M. E., 1997),

l'analyse de la fabrique de ces nouveaux énoncés permet de mettre en lumière les positionnements stratégiques des acteurs. Tous s'opposent à ce projet présidentiel, mais la forte politisation de la réforme requalifie les objectifs assignés à l'action et les acteurs placent au coeur de leur combat la défense de leurs propres intérêts politiques. Ils ne développent pas de contre énoncé proposant une solution alternative au problème d'expulsions illégales. Les oppositions à la réforme sont liées à des enjeux politiques divers, déconnectés de la question des expulsions et confirment que « toute action publique participe à la constitution d'un ordre social et politique dans les pays d'Afrique subsaharienne, dans la mesure où des individus (…) se servent des processus de formalisation pour définir la nature et la dynamique des rapports sociaux et politiques » (Enguéléguélé M., 2008 :19). La lutte des partis de l'opposition symbolise des liens politics/policies qui se construisent dans des régimes semi-autoritaires où la quête de l'hégémonie ne passe pas toujours par une bataille des schèmes interprétatifs.

En effet, l'usage de la persuasion par les acteurs ne se focalise pas toujours sur une activité argumentative concernant l'énoncé. Qu'ils soient pour ou contre le projet de réforme, les stratégies argumentatives déployées par les acteurs découlent des enjeux politiques qu'ils défendent. Si quelques arguments juridiques ponctuent le processus de fabrication des énoncés, ils ne forment pas le corps de l'argumentation des acteurs. La promotion de la réforme ne passe pas principalement par l'éloge de la pertinence de l'énoncé ni par des critiques ciblant les faiblesses de celui-ci. L'argumentation des acteurs adopte les formes des enjeux politiques. L'alliance de circonstance fait de la politique en s'opposant à un régime semi-autoritaire. Mengo réactive ses revendications politiques et négocie sa place au sein de l'Etat. L'alliance informelle défend son héritage politique sur lequel s'est construit son électorat. Enfin, le gouvernement NRM, désormais personnifié par la figure du Président, codifie davantage la tenure mailo-bibanja, afin de punir Mengo d'une attitude contestataire grandissante envers le régime.

En mettant l'accent sur les stratégies discursives, ce chapitre à également démontré qu'à l'inverse de la formulation de la loi foncière de 1998, le langage utilisé par les acteurs pendant les phases de négociation et les débats parlementaires n'est pas différent. La politisation de l'énoncé traverse toute les phases de fabrication de l'énoncé jusqu'au débats parlementaires.

Enfin, les nombreux enjeux politiques associés à l'activité de fabrication des énoncés fait du Parlement un lieu de désignation d'une figure d'un « vainqueur ». La décision ne peut être considérée comme un acte isolé, puisqu'il s'agit d'un processus décisionnel construit par une multitude de petites décisions (Halpern C., 2010). Il n'en reste pas moins que son mythe

constitue toujours un enjeu clef pour les acteurs participant au processus de fabrication des énoncés de politiques publiques. Tout au long du processus de fabrication des énoncés, le Président personnifie l'amendement et les actions publiques foncières. Il assure à ses opposants que la réforme sera votée, que cela leur plaise ou non. Le vote positif assuré en session plénière grâce notamment à la « victoire » de la bataille des allégeances, permet la mise en place d'une hiérarchie des positions. Comme le souligne Philippe Zittoun (2014 : 240), le mythe de la décision est ce qui donne aux acteurs l'envie de déployer une forte activité, en vue de faire adopter leur proposition. La remise en ordre de la société, plus de deux ans après le discours officiel du chef de l'Etat à Kololo, permet à Y. K. Museveni de s'afficher comme le « vainqueur » de ce processus de fabrication. Il signe la loi le 6 janvier 2010 en présence d'une association de détenteurs-occupants et exprime sa satisfaction personnelle (Daily Monitor 7 janvier 2010). Cette attitude confère à Mengo et à l'alliance de circonstance une position de perdant. Cette « victoire » suivie d'une nouvelle loi « punition » envers Mengo et des réprimandes envers les membres du NRM ayant voté contre l'amendement, traduisent un message clair envers ceux qui contestent les volontés personnelles du Président.

CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE

La troisième partie a analysé la manière dont le processus de fabrication interagit avec les structures de pouvoir sous le « nouvel ordre ». Les bouleversements des structures de légitimation et de domination entraînent un renforcement de la structure de signification de type néolibéral. En 1996, le discours néolibéral est définitivement adopté par les ténors du régime NRM et le dispositif colonial s'est écroulé, c'est-à-dire un monopole foncier sur papier de l'État dans le cadre d'une législation domaniale. Ces deux points sont révélateurs des transformations que subit la politique publique foncière ougandaise au milieu des années 1990. La structure de légitimation à tenure mixte empreint de *common law* retire à l'État son monopole foncier sur papier et favorise la mise en place d'un marché foncier non contrôlé par l'État. Le paradigme orthodoxe est désormais au centre de la nouvelle structure de signification.

En 1998, ce paradigme est toutefois adouci par l'introduction de nouveaux schèmes interprétatifs. Ces derniers proposent des solutions alternatives aux dispositifs de titrage lourd contrôlés par le ministère des terres en capitale et favorisent un titre hybride, le certificat foncier « coutumier ». Le certificat est délivré par l'administration foncière décentralisée, reconnait les communs fonciers et intègre à la marge les autorités « coutumières » dans le cadre des procédures de délivrance. Cependant, son intégration à la politique publique par les acteurs du processus de fabrication n'est pas une « traduction » d'un changement significatif dans la manière dont les élus appréhendent l'objet foncier. Reconnaître les faisceaux de droits fonciers sur une parcelle de terre n'est pas un sujet de discussion abordé par les élus. Le certificat est uniquement perçu, d'une part, comme un nouvel instrument permettant d'obtenir un document écrit issu du droit formel étatique, et d'autre part comme un moyen d'obtenir un crédit bancaire.

La nouvelle structure de signification se construit en interaction avec une structure de domination de type étatique « érodée ». Ce changement a bouleversé les asymétries de pouvoir en faveur de Mengo. En 2007, son pouvoir foncier est perçu par le président Y. K. Museveni comme une menace à la structure de domination de type étatique. En personnalisant l'action publique foncière, il introduit un amendement au Land Act qui codifie davantage le système foncier mailo-bibanja. La capture de ce système foncier par le droit formel étatique réduit les espaces régis par des règles sociales « coutumières » dont Mengo s'est fait le protecteur. La « publicisation » des débats autour de cette réforme ne suffit pas à transformer l'énoncé de solution. En janvier 2010, l'amendement est signé par le Président et renforce la structure de

domination de type étatique. Cependant, cette structure virtuelle ne s'ancre pas pleinement dans les pratiques des communautés locales. La quatrième partie analyse la manière dont la mise en œuvre des politiques publiques foncières précipite la formulation d'un nouvel énoncé de problème dans le Nord du pays. Il est construit par de nouveaux acteurs qui s'opposent à la structure de domination de type étatique.

QUATRIÈME PARTIE : LA FABRICATION D'ÉNONCÉS DE POLITIQUE PUBLIQUE FONCIÈRES PAR LES COMMUNAUTÉS LOCALES

Entre 1987 et 2010, les énoncés de politique publique foncière se fabriquent loin des communautés locales. La problématisation n'est pas l'affaire des citoyens et les guerres de position se déroulent entre un nombre restreint d'acteurs. Pourtant, en 2010, un programme de certification dans le Nord du pays bouleverse ces « habitudes ». De nouveaux acteurs réclament une place dans le processus de fabrication des énoncés. Le chapitre 7 offre un nouvel éclairage sur la fabrique de la politique publique foncière sous le régime NRM en plaçant le curseur sur les schèmes interprétatifs d'acteurs locaux jusqu'alors peu ou non présents. Cette nouvelle problématisation se déclenche suite à la mise en œuvre d'un programme de certification. Divers acteurs s'opposent à ce programme et le problématisent. Les schèmes interprétatifs qu'ils véhiculent rentrent en confrontation avec la structure de domination de type étatique.

Chapitre 7 : L'énoncé de problème foncier en région Acholi : une opposition locale à la structure de domination

L'analyse des rapports de force lors de la fabrication du vote du *Land (Amendment) Act* en novembre 2009 a confirmé la fin des négociations politiques avec le royaume du Buganda. Ce dernier n'a plus la possibilité de s'imposer en tant qu'acteur clef du processus de fabrication des politiques publiques foncières. Cet amendement au *Land Act* a confirmé l'inexistence d'un discours allant contre le paradigme orthodoxe, renforcé la structure de domination de type étatique, et diminué les pouvoirs fonciers de Mengo. Une personnalisation de l'action publique foncière par le chef de l'État associée à l'utilisation de la coercition psychologique et physique, a permis un renforcement de la structure de domination.

En début d'année 2012, différents acteurs se mobilisent et fabriquent pour la première fois depuis les débuts du régime NRM un énoncé de problème foncier en dehors des arènes de l'exécutif. Cet énoncé se construit en territoire Acholi, une région dévastée par un violent confit qui débute à la fin de guerre du « bush ». Représentant 4% de la population totale de l'Ouganda, les Acholi habitent une région couvrant 12% de la surface totale du territoire (Finnstrom, S., 2008 : 34). Ces données traduisent une faible densité de population par rapport à la surface de la région. Ce territoire fait partie des régions du Nord mises à l'écart depuis la colonisation, une politique qui perdure sous le NRM.

Cet énoncé de problème foncier est né suite à la mise en œuvre de la solution à la formalisation des régimes fonciers « coutumiers » fabriquée lors de la formulation du *Land Act* : les certificats fonciers « coutumiers ». Nous souhaitons étudier ensemble deux séquences d'action, à savoir la mise en œuvre et la construction d'un problème public. La grille séquentielle de Charles O. Jones (1970) permet de diviser le processus de construction des politiques publiques en cinq séquences, c'est-à-dire : l'identification du problème, le développement du programme, la mise en œuvre du programme, l'évaluation du programme et enfin la terminaison de ce dernier. Il est admis que cette division est fictive, qu'elle ne sert qu'à faciliter la mise en ordre des mécanismes politiques, à baliser le travail en identifiant des moments de l'action publique (Thoenig J-C., 1985). Le processus de construction d'une politique publique n'est pas linéaire. Les différentes séquences se chevauchent ou peuvent être inversées. Suite aux vagues de critiques de l'analyse séquentielle au tournant des années 1990 soulignant la domination de cette méthode et son aspect simplificateur (Nakamura R., 1987 ; Sabatier P. et Weible C. M, 2007), on voit actuellement un regain d'intérêt pour cette méthode.

En effet, en isolant des séquences, on faciliterait les études comparatives. Cependant, la division du processus empêche de penser l'emboîtement des séquences et, a fortiori, les relations de pouvoir qui naissent de leur enchevêtrement[714]. Or, nous souhaitons démontrer que la construction de l'énoncé de problème Acholi est profondément liée à la mise en œuvre des politiques publiques foncières dans cette région.

L'objectif de ce chapitre est double. Premièrement, il s'agit de comprendre comment cet énoncé de problème foncier est, d'une part, lié à la mise en œuvre des certificats et, d'autre part, fabriqué par des acteurs locaux qui contestent la structure de domination de type étatique que sous-tend la structure de signification de type néolibéral. Deuxièmement, nous souhaitons appréhender les raisons pour lesquelles ce problème n'apparaît pas à l'agenda du gouvernement. En conséquence, ces objectifs nécessitent l'étude de la construction du problème foncier Acholi mais également l'analyse des perceptions et des représentations de ce problème. Pour ce faire, nous accordons une fois de plus une place essentielle à l'étude des pratiques discursives que renferme le processus de fabrication de l'énoncé et sa phase de propagation.

Ce chapitre se décompose en deux sections. La section 1 explore le contexte de la mise en œuvre des politiques publiques foncières en région Acholi. Il s'enracine dans la guerre contre les rebelles de la LRA, un conflit pensé comme une extension de la guerre du « bush ». Pendant vingt ans, les territoires du Nord dont fait partie la région Acholi subissent les violences d'un conflit meurtrier amenant 90% de la population à être déplacée dans des camps. Aux retours des communautés dans leurs foyers, l'augmentation considérable des conflits fonciers empêche une véritable pacification de la région mais freine également sa reconstruction sociale, politique et économique. En 2009, c'est une ONG qui décide d'apporter une solution aux conflits fonciers en proposant la délivrance de certificats fonciers coutumiers prévue dans le *Land Act* de 1998. La construction du nouvel énoncé de problème foncier Acholi trouve ses racines dans cette mise en œuvre des politiques publiques foncières, une mise en œuvre largement inconnue jusqu'alors. Depuis 1986, les politiques publiques foncières restent des politiques sur papier.

---

[714]Dans le chapitre « mise en œuvre du dictionnaire des politiques publiques » (Mégie A., 2010), une mise en garde est formulée contre une utilisation trop rigide de l'approche séquentielle. Il est encouragé d'analyser la mise en œuvre comme un moment de reformulation et de réémergence d'un problème et des solutions. Pourtant, à ce jour, malgré l'acceptation unanime du découpage fictif de l'approche séquentielle, l'étude d'un moment d'action publique isolé des autres séquences semble dominer aujourd'hui les recherches en politique publique.

La section 2 étudie les configurations d'acteurs autour du rejet du programme de certification et les arguments qu'ils mobilisent afin de mettre à jour les relations de pouvoir participant à la fabrication d'un nouvel énoncé de problème foncier en région Acholi. À travers l'analyse des relations de pouvoir qui ponctuent ce processus, nous cherchons à comprendre en quoi cet énoncé conteste la structure de signification et de domination de type étatique, et les raisons pour lesquelles l'énoncé de problème foncier ne représente pas, pour les autorités publiques, un problème qu'il faut résoudre.

Section 1 : La délivrance des certificats fonciers en région Acholi : la mise en œuvre des politiques publiques foncières dans un contexte post-conflit

Depuis la victoire du guérillero Y. K. Museveni en 1986 la reconstruction des structures étatiques et l'expansion du pouvoir NRM en Ouganda ne se déroulent pas de manière équivalente sur tout le territoire national. Les régions du Nord et de l'Est subissent la violence d'un conflit dévastateur entre les rebelles de la *Lord Resistance Army* (LRA) et de l'armée régulière, les *Uganda People's Defence Force* (UPDF). Ce conflit prend racine dans la guerre du « bush » qui en 1986 porte au pouvoir le président Y. K. Museveni. Il provoque le déplacement des populations qui pendant plusieurs années doivent vivre dans des camps de déplacés sans pouvoir retourner sur leur terre. Cette section a pour objectif d'explorer la manière dont le certificat foncier « coutumier », un outil oublié dans les textes de loi, devient une solution à un problème de conflits fonciers. La section 1.1 revient sur ce conflit destructeur et plus particulièrement sur les bouleversements qu'il entraîne au niveau de l'organisation foncière des communautés. L'éclatement des familles, associé à la réduction drastique des communautés locales et aux décès des anciens considérés comme les gardiens des savoirs relatif à la gestion des droits d'accès à la terre, sont les ingrédients nécessaires à l'explosion du nombre de conflits fonciers, au retour dans leurs foyers des personnes déplacées.

En 2009, une ONG internationale présente en Ouganda depuis 1997 décide d'apporter une solution légale à cette guerre des terres en encourageant la mise en œuvre des politiques publiques foncières. La section 1.2 explore la manière dont cette ONG met en place une politique de sécurisation des droits fonciers « coutumiers » à travers la délivrance de certificats permettant une reconnaissance de droits fonciers individuels et collectifs. Bien que les

politiques publiques foncières ougandaises formulées depuis 1987 aient toujours favorisé une approche par le titre ou le certificat, l'extrême faiblesse de la mise en œuvre freine considérablement l'objectif du *Land Act,* c'est-à-dire la progressive homogénéisation du système foncier par les régimes privés. En distribuant des certificats, cette ONG espère rétablir un équilibre foncier par le droit formel étatique. Ce certificat est au cœur du processus de fabrication d'un nouvel énoncé de problème foncier. Pourtant délivré selon les dispositions de la loi, le certificat est contesté pour son inadaptabilité à la gestion des communs fonciers.

1.1 Distribuer des certificats pour enrayer les conflits fonciers

Le certificat foncier « coutumier » est un instrument issu de la transformation du paradigme orthodoxe lors des débats parlementaires de 1998[715]. Il doit permettre d'engendrer un savoir, c'est à dire l'identification d'un faisceau de droits sur une parcelle pour désigner les ayants-droits fonciers, et ce en vue de sécuriser ces droits identifiés.

En juin 1998, lors des discussions au Parlement, le certificat est appréhendé comme une nouvelle manière d'obtenir un titre et non comme un instrument permettant une lecture plus affinée des réalités sociales. Pourtant, la création de ce certificat a un objectif : la formalisation des droits fonciers via l'identification de la pluralité des ayants-droit sur une parcelle afin d'améliorer les investissements. Le certificat est pourtant resté un instrument sur papier pendant plus de dix ans avant qu'une ONG n'en fasse une solution clef pour enrayer les multiples conflits fonciers faisant rage dans le Nord et l'Est de l'Ouganda. Ces conflits multiformes résultent des vingt années de guerre entre les rebelles de la *Lord Resistance Army* (LRA) et les forces militaires du gouvernement ougandais, l*'Uganda People's Defence Force* (UPDF).

Ces deux décennies de violence trouvent leurs racines dans la fracture Nord/Sud caractérisant la politique locale et nationale ougandaise depuis le début de la colonisation. Afin de comprendre comment et pourquoi la guerre des terres succède à la guerre des fusils en

[715] Il serait pertinent d'étudier les programmes de certification comme des instruments d'action publique puisque le certificat peut être considéré comme un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux entre la puissance publique et ses destinataires (Lascoumes P., 2010). Ainsi, entreprendre une sociologie historique de cet instrument permettrait de saisir les conditions de son apparition, c'est-à-dire comprendre les raisons qui poussent à choisir cet instrument en région en Acholi pour dans un deuxième temps analyser les effets produits par ce choix.

territoire Acholi, nous devons dans un premier temps revenir sur la gestion gouvernementale de ce conflit meurtrier, et sur la manière dont elle a été perçue par les populations locales. La section 1.1.1 explore le contexte socio-politique au conflit, et étudie la méfiance développée par les communautés locales à l'égard du gouvernement NRM. Ces deux décennies de guerre provoquent la destruction économique, politique et sociale des régions du Nord et de l'Est de l'Ouganda. Lorsque les populations déplacées sortent des camps de réfugiés, une guerre des terres empêche le retour d'une stabilité politique et sociale ainsi que le redémarrage de l'économie. La section 1.1.2 analyse les mécanismes de ces conflits fonciers multiformes faisant rage en territoire Acholi. Leur étude est nécessaire à la compréhension de l'intervention de cette ONG qui, en 2008, décide de mettre en œuvre une partie du *Land Act* de 1998 afin de ramener la paix au cœur de ces communautés dévastées par la guerre.

1.1.1 Vingt ans de guerre dans le Nord de l'Ouganda : la méfiance des Acholi envers le gouvernement NRM

Cette guerre meurtrière est directement liée à la guerre du « bush » et à la victoire du NRM en 1986 (Gersony R., 1997 : 17). Au début des années 1980, l'organisation militaire du guérillero Y. K. Museveni reflète la division Nord/Sud. Son armée est composée des anciens ennemis du président Milton Obote et recrute principalement dans le Buganda et la région de l'Ouest dont il est originaire. Au contraire, les forces du gouvernement central trouvent plus largement un soutien dans le Nord et l'Est du Pays en raison de l'ancrage historique de l'UPC dans ces régions[716]. Entre 1981 et 1986, les troupes du *National Resistance Army* (NRA) de Y. K. Museveni se rapprochent des Baganda et se forgent l'image d'une force sudiste combattant un gouvernement du Nord associé à l'UPC et aux ethnies nilotiques. Cette image d'un combat aux divisions régionales s'intensifie lors de la prise de pouvoir en juillet 1985 par deux frères Acholi, Tito Lutwa Okello et Bazilio Olara-Okello. Pour la deuxième fois[717], Milton Obote perd le contrôle de son armée sous payée et sans discipline, une armée rongée par des luttes entre les deux principales ethnies composant les forces régulières, les Langi et les Acholi (Kasozi A. B.

[716] Se reporter au chapitre liminaire.

[717] Renversement de Milton Obote par Idi Amin Dada pourtant général de son armée.

K., 1994 : 172). Suite à une mutinerie dirigée contre les Langi, un coup d'État militaire porte au pouvoir les deux commandants Acholi[718].

Pour la première fois, l'appareil étatique est aux mains des Acholi (Gersony R., 1997). L'intégration au gouvernement des acteurs clefs des différents groupes armés par les deux frères ne séduit pas les forces du guérillero Y. K. Museveni dont les discours de paix et de démocratie ne coïncidaient pas avec les structures et ambitions de ce régime militaire. Malgré la signature d'un accord de paix en décembre 1985[719], le *Nairobi agreement*, la NRA continue de lutter et le 26 janvier 1986 prend la capitale Kampala, renverse le régime militaire des Acholi et instaure la politique du *No Party System*. Pour la première fois depuis la colonisation, c'est un gouvernement du Sud qui prend le pouvoir: « The North-South cleavage was always politically salient as well, because Northerners controlled governments until the NRM, frequently identified in political discourse as a "southern" (or as a "western") government, took power » (Kasfir N. and Hippo Twebaze S., 2005).

Suite à la prise du pouvoir du NRM, les membres du régime militaire de Tito Okello fuient la capitale Kampala pour se réfugier au Sud-Soudan ou dans la région Acholi au Nord de l'Ouganda. Certains soldats abandonnent les armes quand d'autres décident de combattre le nouveau régime en place. Plus d'une vingtaine de groupes armés se forment au Nord, au Nord-Ouest et à l'Est pour combattre le gouvernement NRM. L'un d'entre eux est le Mouvement du Saint-Esprit de la Jeune prophétesse Acholi, Alice Auma, surnommée « Lakwena » (la messagère). Ce phénomène militaro religieux entend mettre en place un gouvernement basé sur les dix commandements de la bible (Heike B., 1999). À la fin des années 1980, ce mouvement se transforme et prend le nom de *Lord ResistanceArmy* (LRA). Progressivement, perdant le soutien de la population Acholi, la LRA se retourne contre les communautés locales suspectées de soutenir le gouvernement NRM, et perpétue des massacres, des viols et des pillages jusqu'à la fin des hostilités en 2006 (Finnstrom S., 2008 ; Dolan C. 2009 ; Allen T. et Vlassenroot K.,

[718] Ce coup d'État militaire est accepté par les forces de l'opposition et le président du *Democratic Party* (DP), Paul Ssemogerere, prend le poste de ministre de l'Intérieur du Conseil miliaire.

[719] Cet accord négocié sous la médiation du président kenyan Moi prévoyait la mise en place d'un conseil militaire comprenant notamment des représentants du UNLA et de la NRA ainsi que d'autres groupes armés plus petits (Gersony R., 1997 : 12).

2010). Ce déchaînement de violence donne aux rebelles de la LRA l'image d'un groupe armé dépourvu de programme politique[720].

Les multiples groupes rebelles en mouvement dans ces régions dépêchent les soldats de l'UPDF dans le Nord afin de continuer une guerre régionale où le gouvernement NRM cherche à « throw out the north in favour of the south » (Branch A., 2010 : 30). Progressivement, les communautés locales associent cette division Nord/Sud à un plan de destruction de ces régions directement orchestré par le Président Y. K. Museveni. Cette méfiance profonde envers le gouvernement NRM est nourrie par divers événements. Comme le rappellent Bernard Calas et Gérard Prunier (1994), l'histoire de la guerre du « bush » reste à écrire. Cependant, certains auteurs évoquent l'anecdote du subterfuge NRM où les forces régulières du gouvernement ougandais se seraient déguisées en soldats du *Uganda National Liberation Army* (UNLA), l'armée d'Obote, afin de tuer impunément les individus associés aux ethnies nilotiques (Gersony R., 1997). Cette histoire est revenue régulièrement lors de nos entretiens conduits dans les districts de Gulu et Lira entre 2013 et 2014. Enfin, des auteurs évoquent la barbarie des UPDF dans les territoires du Nord dont les ordres émanant de l'exécutif auraient favorisé la destruction de ces régions (Finnström S., 2008 : 82).

Par ailleurs, les vols de bétail sont également imputés au gouvernement NRM (FAO & WFP, 2006). À la fin des années 1980, des raids massifs sur le bétail orchestrés notamment par des hommes Karamojong, un peuple nilotique habitant à la frontière ougando-kenyane, marquent une rupture au sein des sociétés Langi et Acholi. Perpétrés depuis l'époque précoloniale afin de parer aux maladies ou aux années de sécheresse qui déciment le cheptel (Akol A., 1982), les vols des années 1987-1988 amputent les régions Lango et Acholi d'une partie conséquente de leurs têtes de bétail[721]. Si ces sociétés pratiquent l'agriculture, il s'agit principalement de cultures céréalières extensives et itinérantes sur abattis-brûlis comme le mil

---

[720] La question de l'absence de rationalité politique des actions de la LRA n'est pas tranchée. Branch A. (2005) revient sur les exactions de la LRA et voit dans la temporalité des attaques et les individus ciblées des messages dirigés vers le gouvernement NRM. Finnstrom S. (2008) développe l'hypothèse que l'agenda politique de la LRA est nié par le régime NRM afin de décrédibiliser les rebelles. Ces derniers auraient articulé leurs demandes en des points précis : le multipartisme, la fin des hostilités, l'intégration des Acholi dans l'ordre politique en formation et des dédommagements pour la perte des têtes de bétails (*Ibid* : 161-172).

[721] Il n'existe pas de chiffre officiel. Pour la région Lango, il est estimé que 80 à 90% du cheptel a été décimé (Gay L. et Torretti C., 2015).

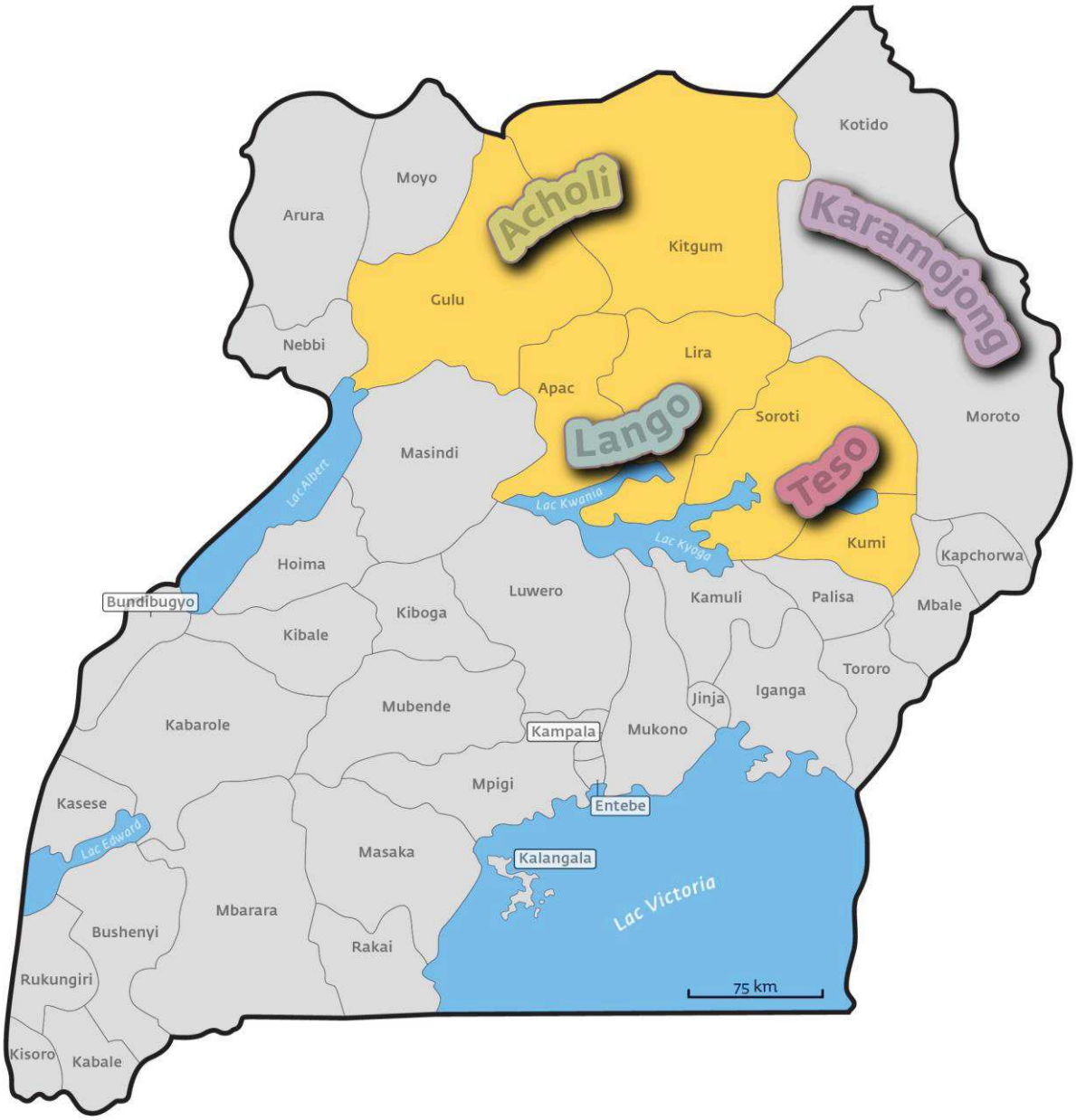
ou le sésame, l'élevage de bétail a un rôle social comme épargne et source de richesse. Avant les raids, les têtes de bétail sont constitutives d'une économie locale enchevêtrée dans les pratiques sociales (Adoko J., Levine S., 2005). À la fin des années 1980, ces raids sont communément perçus comme le fruit d'une alliance entre les Karamojong et le gouvernement NRM afin de contrôler les rebelles et appauvrir les communautés du Nord (Finnström S. 2008 : 71-72 ; Kligerman N., 2009 : 24). En déstructurant l'économie de ces régions, la disparition des cheptels a précipité un tournant agraire où la terre et l'agriculture sont au centre des activités. Elle a également mis les terres à nu. Dans le Nord et l'Est de l'Ouganda, une terre non cultivée est une terre susceptible d'être appropriée par des voleurs de terre (*land-grabbers*)[722]. La présence du bétail sur les terres non cultivées affirmerait une possession : « The Karimojong helped by the UPDF soldiers came to steal our cattles, because you know… I doubt karimojong had helicopters by that time! But before, we were also using our cattles to secure our land. Now we have empty land, easy to grab ! »[723]. Au delà de l'appauvrissement de l'économie, la nudité des terres est interprétée comme la volonté du gouvernement sudiste de s'attaquer à la dernière ressource naturelle des ethnies nilotiques : la terre.

Les exactions commises par le régime NRM dans ces territoires en guerre ainsi que les règles imposées nourrissent également cette suspicion. Entre 1988 et 1994, les combats s'intensifient et touchent les régions Acholi, Lango et Teso. Cette carte n°9 présente les zones qui ont été touchées par le conflit entre 1986 et 2006.

[722] Cette association d'idées a été confirmée par mes entretiens en région Lango et Acholi, mais également par des discussions informelles avec l'ONG ougandaise *Land and Equity Movement* (LEMU) et l'ULA à Kampala entre 2013 et 2014.

[723] Entretien avec James Okello Okello, un chef de clan dans le sous-comté de Koro, le 17 novembre 2013 dans le district de Gulu en région Acholi.

Carte n°9 Zones de conflits entre le gouvernement NRM et la LRA entre 1986 et 2006



District

Principales zones de conflits

Teso Ethnie

Cartographie : S.Delotter

Des dizaines de milliers de personnes sont violemment évacuées de leur domicile par les forces de l'ordre, et à partir de 1992 chaque individu se déplaçant en dehors de son village doit posséder une autorisation écrite par le RC1 de son village (Resistance Council 1). Cette politique de contrôle des corps atteint son paroxysme en septembre 1996 lorsque le gouvernement décide de rassembler les communautés dans des « camps protégés » (HURIFO, 2002 : 11), une politique rendue obligatoire à partir de 2002. En 2000, ces déplacés internes (*Internally Displaced Peoples*, IDPs) dépassent les 400,000 en terres Acholi pour représenter 90% des habitants à la fin des hostilités (Atkinson R., 2010 :283).

Cette politique des camps a renforcé les peurs collectives, notamment parce- que le manque de sécurité autour des campements a souvent permis à la LRA d'attaquer plus facilement les communautés (Adoko J. et Levine S., 2005 : 24). Par ailleurs, toute personne trouvée en dehors d'un camp était automatiquement considérée comme un rebelle. Enfin, cette politique n'a pas apporté de victoire militaire sur les rebelles. Les échecs répétés des accords de paix négociés par le colonel Salim Salesh, le frère du président Y. K. Museveni, sont devenus les « preuves » d'un agenda caché tourné vers l'extermination des Acholi. Suite à l'échec des négociations entamées en 1994, le conflit sort de son cadre régional. Les rebelles de la LRA obtiennent une aide matérielle de Karthoum[724] ce qui leur permet de développer une force de frappe égale sinon supérieure à celle des UPDF (Johnson D. H., 2003). Les massacres se multiplient et les négociations laissent place à des actions militaires extrêmement violentes[725]. Ce n'est qu'en 2006 qu'un cessez-le feu apporte un véritable espoir de paix[726]. Aujourd'hui, les rebelles de la LRA n'opèrent plus sur le territoire ougandais malgré l'échec cuisant de l'accord

[724] Le gouvernement NRM soutient les mouvements d'indépendance du Sud-Soudan et plus particulièrement leur force militaire, le *Sudan's People Liberation Army* (SPLA). Le principe « les ennemis de mes ennemis sont mes amis » explique l'aide du Soudan accordée aux rebelles de la LRA.

[725] En 2002, l'opération « Iron Fist » est une nouvelle tentative de l'armée NRM d'éradiquer la rébellion. Dans ce cadre, les troupes ougandaises passent la frontière sud-soudanaise pour combattre l'ennemi et sauver les enfants kidnappés par les rebelles (ils servent les rangs de la résistance ou deviennent des objets sexuels). L'un des enlèvements les plus importants fut celui du 9 octobre 1996 où 139 jeunes filles furent enlevées de l'école St Mary's au Nord de l'Ouganda. Elles sont désormais connues sont le nom « des filles d'Aboke ».

[726] En Juillet 2006 une nouvelle série de discussions débute à Juba entre le gouvernement ougandais et les rebelles de la LRA.

de paix engagé entre le gouvernement ougandais et la LRA à Juba en 2008[727]. Ces vingt années de guerre sont davantage qu'un conflit entre le gouvernement NRM et les rebelles de la LRA. Elles sont ce que Dolan C. (2009) appelle une torture sociale permanente, et dans ce cadre, le régime de Y. K. Museveni est perçu par les communautés locales comme l'un des principaux responsables.

1.1.2 L'enjeu foncier en région Acholi : la multiplication des conflits au retour des déplacés

Les conflits fonciers explosent au retour des déplacés. Les IDPs commencent à regagner leur foyer à partir de 2006. Ce processus est long, progressif, et ne se déroule pas de la même manière suivant les localités. Les retours en région Acholi s'étalent sur de nombreuses années. En 2008, 95% des IDPs Acholi sont encore dans des camps alors que le retour des populations langui est quasiment terminé. Cette différence s'explique notamment par l'importance du nombre des déplacés en Acholi où plus de 90% de la population est évacuée. Certains y restent plus de 15 ans sans pouvoir revenir dans leur foyer. Pourtant, la distance moyenne entre les campements et les foyers des IDPs est comprise entre 3 et 10 kilomètres (Rugadya M., 2008 : 1). Ce sont les règles internes aux camps, décidées par le gouvernement NRM, qui les empêchent d'accéder à leur terre. Afin d'affamer les rebelles de la LRA, toutes les terres mises

---

[727] En janvier 2009 nous avons été la stagiaire de l'attaché de défense à l'ambassade de France en Ouganda. L'échec des accords de paix a décidé le gouvernement ougandais à reprendre les armes afin de mettre un terme aux exactions de la LRA, une action militaire que nous avons suivie de près dans le cadre de ce stage. Le 14 décembre 2008 les soldats de l'UDPF, les forces congolaises (*Forces Armées de la République Démocratique du Congo*, FARDC) et sud soudanaises (*Sudan People's Liberation Army,* SPLA) mènent une offensive contre la LRA désormais installée dans le parc de la Garamba au Nord-Est de la République Démocratique du Congo (RDC) dans le cadre d'une opération conjointe nommée « Lighting Thunder ». Les forces alliées bombardent le camp des rebelles le 14 décembre. Cette attaque permet de blesser un grand nombre d'entre eux mais n'a pu éviter l'éparpillement de la LRA. Les rebelles répondent à cette offensive par de nouveaux massacres dont les plus sanglants sont connus sous le nom de massacres de Noël. Initialement, cette opération devait prendre fin le 14 janvier et avait pour objectif la capture du chef de la LRA, Joseph Kony. Afin de permettre son arrestation, le gouvernement congolais accepte une extension jusqu'au 15 mars 2009, date à laquelle l'opération « Lighting Thunder » prend fin lors d'une cérémonie officielle dans le parc de la Garamba. Si la capture du leader de la LRA Joseph Kony n'a pas été possible, l'opération a permis un net affaiblissement des forces rebelles et la libération de nombreux prisonniers. Il s'agit de la dernière action militaire d'envergure du gouvernement ougandais contre les rebelles de la LRA.

en culture sont brûlées et seul un cordon de sécurité de 2km autour du camp permet de faire pousser quelques légumes et graines autorisés. Les plantations de cassava sont notamment interdites, un tubercule nourrissant qui ne doit pas tomber aux mains des rebelles (Adoko J. et Levine S., 2004 : 17).

Entre 2006 et 2011, la majorité des IDPs quittent les camps. Cependant, tous ne souhaitent pas retrouver ce qu'ils n'ont jamais connu : un foyer, une terre familiale. Certains jeunes hommes habitués à cette vie quasi-urbaine préfèrent rester dans les camps[728]. C'est également le cas des femmes et de leurs enfants[729]. En Ouganda, l'accès à la terre est patrilinéaire. Avant les conflits, une femme qui perd son mari se place sous la protection d'un frère du défunt. La terre reste dans la famille du mari et la femme continue d'y avoir accès grâce à cette nouvelle filiation. Nous rappelons que les droits fonciers « coutumiers » sont enchevêtrés dans les rapports sociaux et que la sécurité foncière ne peut être dissociée du contexte social particulier et évolutif dans lequel elle s'inscrit. Cette « sécurité sociale » (François A., 1998) est liée à la place, au rang ou à la fonction que l'on occupe au sein du groupe.

En Acholi, ce système est bouleversé par le déracinement social provoqué tout au long des années 1990 et 2000.La violence des conflits a causé la mort d'un nombre important d'hommes tombés sous les coups de la LRA, des UPDF ou en raison des conditions sanitaires déplorables des camps. En 2005, il est estimé que plus de mille IDPs meurent chaque semaine dans les camps (Finnstrom, S., 2008 : 133). Les rapports sociaux sont bouleversés et la « sécurité sociale » liée à la place que l'on occupe au sein du groupe n'est plus garantie. Les femmes dépourvues de protection préfèrent rester dans les camps pour continuer à cultiver les terres du cordon de sécurité plutôt que de retourner sur une terre familiale où leurs droits fonciers ne sont plus garantis (Kligerman N., 2009 : 18). Enfin, certains clans choisissent de se

---

[728] Entretien avec Max Kumaketh, employé de l'ONG ougandaise *Center for Reparation and Rehabilitation* (CRR), le 23 mai 2014 dans le district de Gulu, en région Acholi.

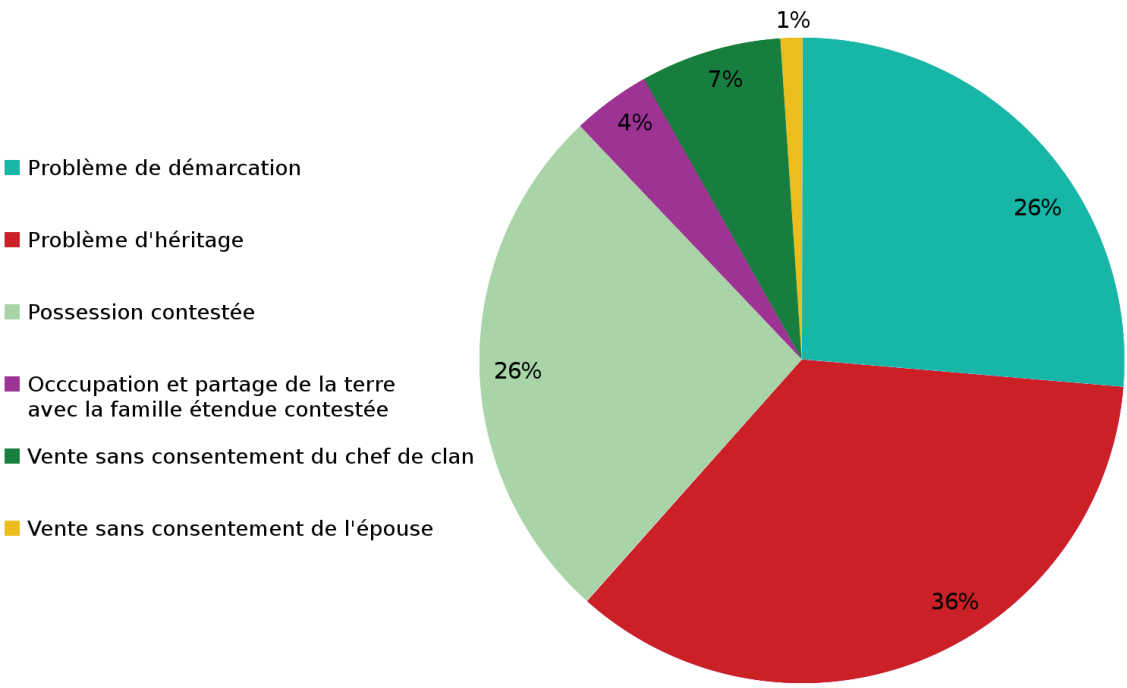
[729] En avril 2009, dans le cadre du FSD (Fonds Social de Développement) dirigé par l'ambassade de France en Ouganda, nous avons eu la possibilité de nous rendre dans un ancien camp de déplacés situé dans le district de Kitgum en région Acholi. Un projet mené en collaboration avec UN-Habitat et l'ONG locale *Facilitation for Peace and Development* avait pour but de construire des maisons en dur pour les IDPs les plus vulnérables, à savoir les femmes et les enfants, et dont certaines se situaient au milieu des anciens camps.

regrouper pour retourner sur leurs terres ancestrales afin d'y établir une unité perdue (Rugadya M., 2008 : 8).

Quel que soit le choix des IDPs, le retour est conditionné par un même objectif : récupérer une terre à cultiver. L'éventuelle perte de leur droit foncier est la peur commune parmi les déplacés, une peur exacerbée en région Acholi puisque 90% de la population a été déplacée. Que ce soit pour les femmes, les hommes, les enfants ou les orphelins, le retour des camps n'assure pas la récupération de la terre familiale et des droits fonciers qui y sont attachés. Les conflits fonciers sont prédominants. En 2011, lorsque le processus de retour s'achève, 94% des conflits enregistrés au niveau des cours de justice locales concernent un problème lié à la terre (Burke C., et OmiaEgaru E., 2011 :1). Une étude réalisée en 2011 pour les Nations-Unies liste les principaux conflits[730] fonciers faisant rage en région Acholi depuis le retour des IDPs. La figure n°10 présente les différents types de conflits fonciers en région Acholi aux retours des déplacés.

Figure 10: Types de conflits fonciers en région Acholi aux retours des déplacés

[730] Le conflit foncier est entendu ici comme la contestation d'une partie ou de la totalité des droits fonciers d'une personne (Burke C., et Omia Egaru E., 2011)



Les conflits les plus fréquents sont ceux concernant l'héritage, la légitimité de la possession et la démarcation des terres. En région Acholi, posséder un titre de propriété est une exception et non la règle. Les terres ne sont pas démarquées par un géomètre, elles ne sont donc pas titrisées et enregistrées au sein d'un cadastre[731]. Les pratiques foncières varient d'un village à un autre, elles ne sont pas homogènes au sein de cette région (Burke C., et Omia Egaru E., 2011 : 4 ; Human Right Focus, 2013). Suite à vingt ans de conflit, les démarcations entre parcelles sont parfois incertaines et les droits fonciers des uns et des autres sont remis en question[732]. Une personne déplacée de retour sur sa terre peut être confrontée à de nombreuses situations allant d'un empiétement à l'accaparement complet de la terre par un voisin ou un membre de sa famille.

Ces conflits se déroulent entre voisins mais également à l'intérieur même des familles. Ils sont à saisir dans la destruction partielle ou complète des mécanismes sociaux propres à la société Acholi. Ainsi, les « savoirs fonciers coutumiers » (savoirs oraux concernant la gestion

[731] Le pourcentage de terres en région Acholi détenues en vertu des régimes fonciers « coutumiers » porte à controverse. Toutefois, il pourrait être situé entre 77% et 93% (Burke C., et Omia Egaru E., 2011 : 17).

[732] Pour démarquer les terres, les communautés utilisent des éléments naturels comme la végétation (arbres, ligne herbeuse) ou encore des cours d'eau.

des droits d'accès à la terre, les démarcations entre parcelles, etc.) n'ont pas ou peu été transmis aux jeunes générations et les disparitions de nombreux aînés et chefs de clan considérés comme les gardiens de ces savoirs engendrent un « vide » comblé majoritairement par la multiplication des conflits fonciers. En effet, le camp a empêché ou considérablement limité la transmission des savoirs partagés dans l'intimité du foyer dans lequel on grandit, « In camps people did not get any kind of education, they do not know their culture, you have no identity. But you see, we cannot make the culture survive because this one is no longer there: homestead. Homestead where people eat together, where education used to take place, it is no longer there, people are become very individualistic. Homestead in the village, it is where we share meals together and where children get their informal education. Every evening, after meals, the children will seat with the grand-parents, near the fire, and they will talk about land, what does it mean, how does it work »[733].

Au retour des camps, les personnes déplacées sont confrontées à des conflits multiformes engendrés notamment par cette absence de savoir. Comment se mettre à nouveau d'accord sur les démarcations entre parcelles ou la transmission des droits fonciers par héritage lorsque les « anciens » (*elders*), responsables de la détention et de la transmission de ces savoirs, ont disparu ? Leur absence fragilise la « sécurité sociale » garante des droits d'accès à la terre et favorise le développement des accaparements de terre à une échelle familiale[734]. Ce phénomène à fait couler de l'encre en territoire Acholi et plus largement dans le Nord et l'Est de l'Ouganda (LEMU, 2013 ; NULP, 2014). Jeremy Akin, un membre de l'ONG ougandaise LEMU, distingue l'accaparement du conflit foncier grâce au concept de mauvaise foi caractérisant des comportements malhonnêtes et contre productifs lors de la procédure de résolution d'une dispute (NULP, 2014). L'absence de garde-fous encourage les actions immorales dans le but d'accumuler des hectares de terres qui, depuis quelques années, acquièrent une valeur commerciale en Acholi. La pénétration progressive d'une culture libérale où tout s'achète et tout se vend contribue indiscutablement à bouleverser le rapport à la terre.

---

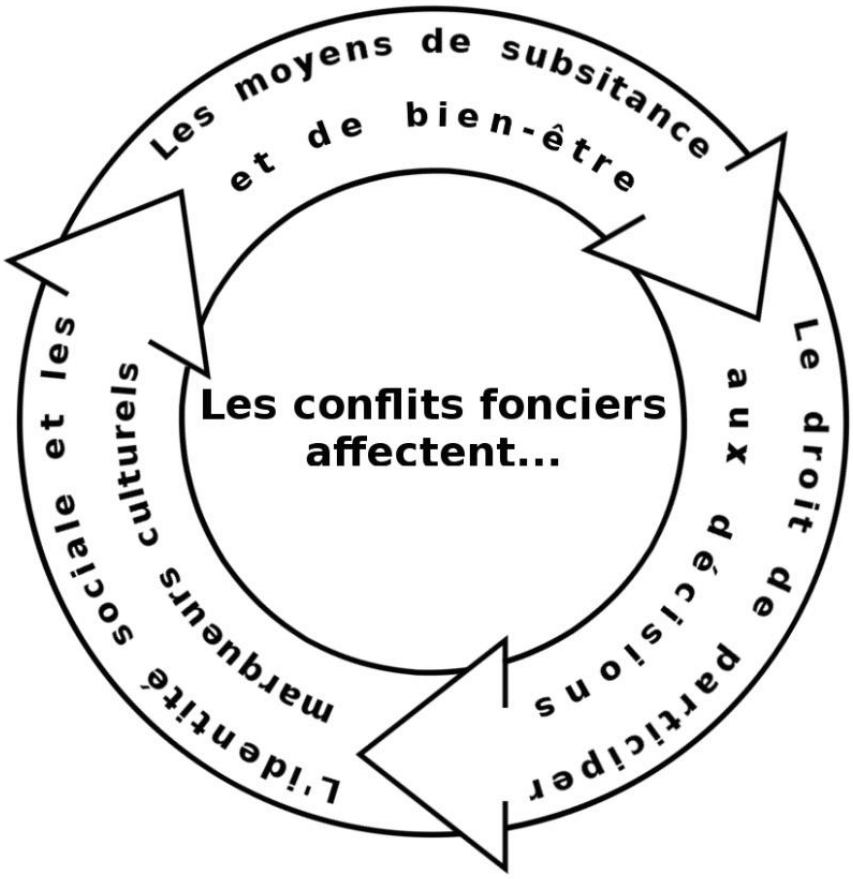
[733] Entretien avec McLeod Baker Ochola II, un évêque du diocèse de Kitgum en région Acholi, le 18 novembre 2013 dans le district de Gulu en région Acholi.

[734] Cette échelle familiale comprend la famille nucléaire (parents et enfants) et étendue (un ensemble de plusieurs personnes d'une même famille mais de degré différent vivant ensemble).

Cette attitude a également été encouragée dans les camps. Dans la région Acholi, la détention de la terre en gestion communale[735] (*land group holding*) n'est plus pratiquée dans les camps en raison des règles appliquées à la pratique de l'agriculture. Les espaces du cordon de sécurité ne sont pas cultivés par des clans ou des familles étendues mais par des familles nucléaires ou des individus solitaires dont les proches ont été victimes d'exactions ou emportés par des maladies. Ce développement de l'individualisme cause une césure entre les anciens et les jeunes générations, « with youth claiming individual ownership of land identified as communally owned by the elders » (Burke C., et Omia Egaru E., 2011 : 17). La perception d'une terre libérée de l'emprise d'un collectif permet alors de la vendre en ignorant les codes et pratiques appliqués lorsqu'une terre est en gestion communale. La terre est alors vendue sans consultation des proches ni du chef de clan (Rugadya M., 2008 : 2). Enfin, certain IDPs voient leurs terres occupées par des baraques militaires dont le droit de campement est permis par la Constitution et le *Land Act* de 1998. Cette figure n°11 présente les conséquences sociales et politiques qu'engendre un conflit foncier.

Figure 11: Les conséquences sociales et politiques du conflit foncier

[735] Nous reviendrons sur ces pratiques dans la section 2 de ce chapitre.



Ces conflits sont également prédominants en raison d'une mauvaise anticipation du gouvernement lors des retours progressifs des IDPs. Les priorités du régime NRM se tournent vers la sécurité et la reconstruction économique du Nord à travers la mise en œuvre du *National Peace Recovery and Development Plan* (PRDP). Rédigé en 2007, ce plan se focalise principalement sur l'industrialisation des régions du Nord grâce au développement des cultures d'oléagineux, de sucre et de fruits (PRDP I, 2007). Si une partie du programme évoque la résolution des conflits, elle n'en fait pas une priorité et choisit uneentrée par les organes étatiques de l'administration décentralisée, à savoir les tribunaux locaux, audétriment d'une gestion conjointe avec les institutions traditionnelles.

Or, la stabilisation de la situation en région Acholi et plus largement au Nord et à l'Est de l'Ouganda au retour des déplacés tient particulièrement à l'efficacité des mécanismes de résolutions des conflits. En Acholi, il existe des systèmes de résolution des conflits opérationnels au sein des clans (Rugadya M., 2008 : 12) et ce malgré l'affaiblissement des

structures sociales[736]. Cette justice « traditionnelle » fonctionne au côté des cours de justice décentralisées par niveau administratif[737]. Mises en place en 1988 par le régime NRM, elles remplacent le travail des cours de magistrats situées dans les districts[738]. En raison de l'absence des tribunaux fonciers pourtant prévus par le *Land Act* de 1998[739], ce sont les cours de justice des paroisses vers lesquelles les Acholi préfèrent se tourner afin de mettre un terme aux conflits fonciers (Burke C., et Omia Egaru E., 2011 : 7). Malgré l'absence de véritable coopération dans les textes de lois entre les deux systèmes, les cours de justice appellent régulièrement les anciens afin qu'ils contribuent à la résolution du conflit en apportant leur savoir. Néanmoins, la justice formelle prime juridiquement sur les institutions traditionnelles et apporte un discrédit sur cette dernière puisqu'un jugement issu des structures claniques peut être annulé par celui d'une cour de justice.

En 2009, c'est face à ce bilan pessimiste que l'ONG *Norwegian Refugee Council* (NRC) décide d'orienter ses programmes d'actions vers la résolution des conflits fonciers en proposant la mise en place des outils et mécanismes permettant l'allocation de certificats fonciers « coutumiers » (*Certificate of Customary Ownership*, CCOs)

1.2 L'impensable mise en œuvre des politiques publiques foncières

La multiplication des conflits fonciers aux retours des IDPs est une problématique au cœur des programmes de l'ONG internationale NRC. La solution proposée réside dans l'application d'une des mesures phares du *Land Act* de 1998 qui, pendant les années 1990, avait fait basculer le paradigme orthodoxe vers le référentiel de l'adaptation : le certificat. Toujours

---

[736] L'autorité traditionnelle la plus respectée lors d'un conflit foncier est celle du chef *rwot kweri*. Cette fonction est créée lors de la colonisation. Le *rwot kweri* s'occupait notamment de la gestion du coton et coordonnait les projets de construction des infrastructures publiques. Aujourd'hui, il est en charge de coordonner le travail agricole au sein des communautés. En conséquence, il connaît les démarcations de chaque parcelle mais également les droits qui y sont associés.

[737] Il existe une cours de justice à chaque niveau administratif, à savoir dans les villages (LC 1), les paroisses (LC2), les sous-comtés (LC3), les comtés (LC4) et les districts (LC5).

[738] L'éclatement des clans et des familles aurait toutefois amené les IDPs à privilégier les cours de justice des paroisses à leur retour (Margaret A. Rugadya, 2008 : 13).

[739] Ces derniers n'ont jamais été mis en place.

orientée par l'idée que la sécurisation des droits fonciers « coutumiers » engendre l'investissement, l'adaptation reconnaît la gestion communale des terres et permet la délivrance de titres collectifs. La création du certificat foncier « coutumier » symbolise ce paradigme d'adaptation en Ouganda[740]. La section 1.2.1 étudie la manière dont l'ONG NRC se saisit de cet outil pour apporter une solution à l'augmentation des conflits fonciers en territoire Acholi. Ce programme de certification débuté en dehors de toute coopération avec le gouvernement NRM obtient l'appui du ministère des terres à partir de 2011. La section 1.2.2 analyse la manière dont le gouvernement NRM utilise ce programme de certification pour renforcer son pouvoir et l'autorité de l'État dans le Nord du pays.

1.2.1 Des certificats pour résoudre les conflits fonciers

L'ONG NRC est active en Ouganda depuis 1997. Basée dans le district de Gulu en région Acholi, elle travaille principalement avec les IDPs et les aide à revendiquer et à faire respecter leurs droits. Son angle d'approche passe par la sensibilisation aux lois et aux procédures légales. Cet angle juridique explique notamment son choix d'intégrer la délivrance de CCOs à la mise en œuvre de leur programme *Information, Conselling and Legal Assistance* (ICLA). Ce projet est présent dans les districts Acholi de Kitgum, Gulu et Amuru. Il se décompose en plusieurs volets dont l'un est consacré à la « sécurisation foncière » entendue par le NRC comme un processus de documentation des règles coutumières foncières[741] couplé à la formalisation des droits fonciers coutumiers par la certification (Norwegian Refugee Council Newsletter, 2010 : 3). Dans ce cadre, le NRC souhaite diminuer la prévalence des conflits fonciers en territoire Acholi grâce à la formalisation des droits fonciers « coutumiers ».

La NRC a bâti son approche par la certification au travers des résultats d'une étude menée conjointement avec l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) et le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD) en août 2009. Dans un premier temps, cette étude cherche à fournir des alternatives à l'absence de programme de réintégration

[740] Se reporter à la section 2 du chapitre 5.

[741] Nous reviendrons sur ce point dans la section 2 de ce chapitre.

des IDPs dans la société[742]. Dans un second temps, elle se concentre sur la prévalence des conflits fonciers. Les résultats de l'étude évoquent l'engorgement des cours de justice qui, depuis le début des retours en 2006, ne parviennent pas à traiter toutes les plaintes, mais aussi l'engouement des IDPs pour la démarcation de leur terre (NRC/OIM/UNDP, 2010 : 12). Sarah Apio, une ancienne employée du NRC, fait le lien entre le programme de certification entamé par l'ONG et les résultats de cette étude : « IDPs were asking for assistance to acquire documentation for land because when you get a certificate, a title or what, you can prove that this is your land and no one can contest it. People were looking for that, they were looking for long term solution »[743].

Le programme de certification du projet ICLA se divise en deux volets : la sensibilisation des communautés aux certificats à travers la diffusion de livrets, et l'identification des problèmes empêchant la mise en œuvre de la certification. Les difficultés majeures repérées par le personnel du NRC résident dans l'absence de formation du personnel travaillant pour les organes de l'administration foncière décentralisée ainsi que dans le manque de moyens humains et financiers[744]. Les problèmes identifiés aux lendemains du vote du *Land Act* de 1998 sont sensiblement les mêmes[745]. L'absence de mise en œuvre du *Land Act* est d'autant plus forte dans une région mise à l'écart pendant vingt ans et soumise, comme le reste du pays, à une explosion du nombre de districts. Lorsqu'en 1998 l'Ouganda comptait 45 districts, en 2009 ils sont au nombre de 93 (The Independent, 28 juillet 2009). Cette augmentation multiplie les organes de l'administration foncière décentralisée qui, pour fonctionner, demande des moyens humains et matériels extrêmement importants. En 1998, le fonctionnement de l'administration exigeait l'embauche de 32 253 fonctionnaires spécialisés tels que des géomètres ou des cartographes (Gayiia E. N., 1999). La multiplication des districts porte ce nombre à plus de 60 000. Le problème le plus fréquent auquel la NRC est confrontée

---

[742] Le programme PRDP du gouvernement se tourne davantage vers le développement économique des régions impactées.

[743] Entretien avec Sarah Apio, assistante de projet pour le *Norwegian Refugee Council* (NRC) jusqu'en 2012, le 22 novembre 2013 dans le district de Gulu.

[744] Entretien avec Susan Aber, chef de projet pour le *Norwegian Refugee Council* (NRC) jusqu'en 2012 et actuel employé du *District Land Board* (DLB) de Kitgum, le 21 novembre 2013 dans le district de Gulu en région Acholi.

[745] Se reporter à la section 1 du chapitre 6.

est celui de l'absence de mise en place des *Area Land Committees* (ALCs), des comités situés au niveau des sous-comtés. Ils sont les bras et les jambes des DLBs puisqu'ils démarquent, identifient la terre, et les droits fonciers qui y sont attachés. Les membres du ALC se heurtent à ce travail de mise en forme de la réalité puisqu'ils nomment les droits et leur attribue des ayants-droits. Susan Aber, chef de projet pour NRC en 2009 dans le district de Kitgum, évoque ces difficultés rencontrées au niveau des ALCs, « They were not there, or if they were, they did not have any office. Most importantly, their members were not paid at all. To be part of the ALC is not a real job, people are asked to be part of it as volunteers… even though they are elected by the LC3 »[746].

Le tableau n°17 offre une vision d'ensemble sur l'état de fonctionnement de l'administration foncière décentralisée en 2009 dans quatre districts de la région Acholi :

[746] Entretien avec Susan Aber, chef de projet pour le *Norwegian Refugee Council* (NRC) jusqu'en 2012 et actuel employé du *District Land Board* (DLB) de Kitgum, le 21 novembre 2013 dans le district de Gulu en région Acholi.

Tableau 17: État de fonctionnement de l'administration foncière décentralisée en 2009 dans quatre districts en Acholi

Personnels de l'administration foncière décentralisée	Gulu	Amuru	Pader	Kitgum
District Registrar of Titles	X	X	X	X
District Land Officier	V	X	X	X
District Physical Planner	V	V	V	X
District Surveyor	V	X	V	V
District Land Valuer	X	X	X	X
Cartographer	V	X	X	X
Office Assistant/Secretary	V	X	X	X

Organes clefs	Gulu	Amuru	Pader	Kitgum
District Land Board	F	NF	F	F
Area Land Committees	NF	NE	NE	NE

Légende :

X : Poste non pourvu

V : Poste pourvu

F : Organe fonctionnel

NF : Organe non fonctionnel

NE : Organe non existant

Source: World Bank, 2009, Post -Conflict Land Policy and Administration Options, the case of northern Uganda, p21.

Enfin, les communautés Acholi n'ont que très peu bénéficié d'une sensibilisation aux lois foncières du pays et le certificat en tant que titre hybride n'est pas connu, que ce soit par les paysans ou les membres des DLBs (Kligerman N., 2009 ; Adoko J. and Levine S., 2005). Pendant deux ans, l'ONG NRC met en place les premiers jalons de cette certification en sensibilisant les communautés aux certificats puis en fournissant aux membres des *Area Land Committees* (ALCs) les moyens nécessaires à la réalisation de la première étape du processus de délivrance : l'identification des droits fonciers et la démarcation de la terre. Cette partie est la plus délicate puisqu'elle demande aux membres de l'ALCs d'identifier tous les ayants-droits, et surtout, de distinguer les personnes de bonne foi de celles qui tirent profit de cette procédure[747]. Cette identification produit un savoir : qui possède quel droit sur une terre, dans quelle circonstance, pour combien de temps, etc… ? Elle dévoile une gouvernance et, a fortiori, des autorités gestionnaires. Une fois la liste des ayant-droits établie, ces personnes doivent décider comment elles souhaitent détenir cette terre : d'une manière individuelle ou en commun. Une fois le formulaire rempli et le croquis de la parcelle terminé, l'application est envoyée au DLB. Il est en charge de vérifier le travail des ALCs pour valider la demande de certificat. En 2010, 547 applications sont enregistrées en région Acholi (Norwegian Refugee Council ICLA Newsletter, 2010). En 2011, le NRC décide d'impliquer le ministère des terres afin qu'il apporte une légitimé à la procédure de délivrance des certificats. Ce programme de certification est une nouvelle occasion pour le gouvernement NRM de mettre en œuvre sa politique publique foncière qui, depuis 1998, reste majoritairement une politique sur papier.

1.2.2 Affirmer son pouvoir : le ministère des terres comme acteur de la mise en œuvre

Le brouillon de 2011 sur la politique foncière nationale, the *National Land Policy* (NLP), reconnaît le retard important du gouvernement en ce qui concerne la mise œuvre des politiques publiques foncières : « The Government of Uganda recognizes and explicitly acknowledges the current legislation has not been effective due to failure in implementation and enforcement » (The Republic of Uganda, March 2011). Depuis 1986, les décisions prises

[747] Entretien avec Susan Aber, chef de projet pour le *Norwegian Refugee Council* (NRC) jusqu'en 2012 et actuel employé du *District Land Board* (DLB) de Kitgum, le 21 novembre 2013 dans le district de Gulu en région Acholi.

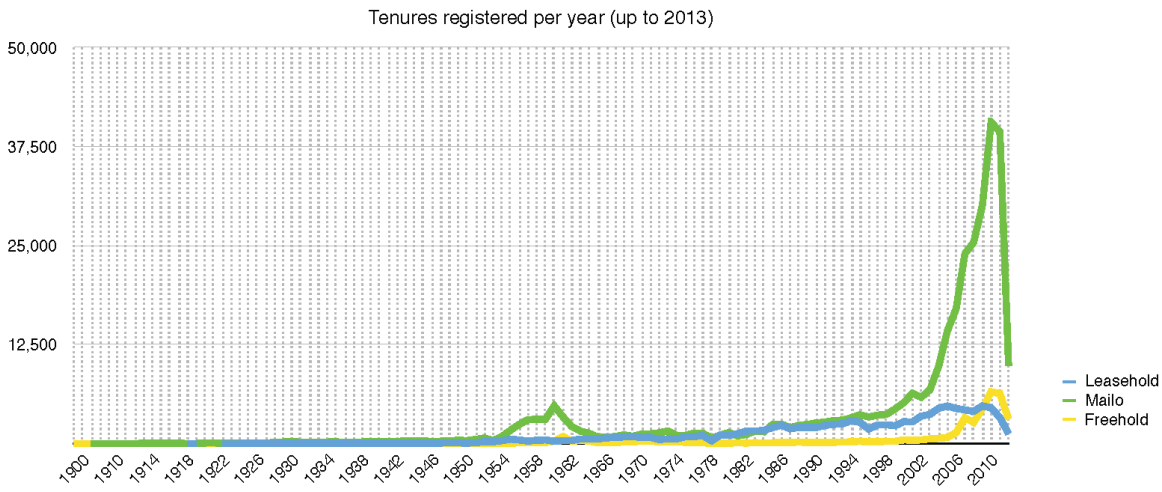
en matière foncière ne connaissent pas ou peu de processus d'application. Ce moment où les textes se confrontent à la réalité à travers la mise en œuvre des directives gouvernementales (Mégie A., 2010) n'est pas habituel en Ouganda en ce qui concerne les politiques foncières. Tournées vers la transformation des droits fonciers « coutumiers » afin d'homogénéiser le système foncier[748], ces politiques ne sont pas ou peu effectives et ce malgré la mise en place d'un projet de démarcation systématique financé par la Banque mondiale. À partir de 2005, l'Ouganda développe un programme foncier dont l'objectif principal est d'améliorer l'accès à la terre par le biais d'une « sécurisation » des droits fonciers. Ce projet passe par la création d'un Centre national de l'information foncière, l'informatisation du cadastre et un programme de démarcation systématique des terres. Sans surprise, ce programme repose sur le même schème interprétatif véhiculé lors de la fabrication de la loi foncière dans les années 1980 et 1990 : l'insécurité foncière constitue un frein aux investissements et au développement économique du pays, et serait générée par un manque de documents formels et une mauvaise gouvernance foncière. Effectif depuis mai 2006, ce programme est l'une des composantes du *Second Private Sector Competitiveness Project* (PSCP II) et fait partie du *Land Sector Strategic Plan* (LSSP) dont l'objectif premier est de guider le gouvernement, les secteurs privés et la « société civile » dans l'organisation et l'utilisation des ressources foncières[749]. Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Depuis 1986, seules les terres mailo se morcellent et s'échangent mais la délivrance de titres *freehold* ou *leasehold* reste marginale comme nous l'indique la figure n°12.

---

[748] Cette politique du titre se retrouve notamment dans le livre blanc sur le foncier. En 2011, le *National Land Policy* (NLP) poursuit le chemin emprunté en 1995 et réaffirme les principes phares du paradigme d'adaptation où la formalisation des droits fonciers « coutumiers » doit s'effectuer dans le long terme grâce notamment à la certification. Les objectifs restent inchangés, il s'agit toujours de formaliser les droits d'accès à la terre afin de développer le marché foncier (National Land Policy, 2013 : 15). Lors d'un *Workshop* organisé par l'Alliance foncière ougandaise en 2013, le ministre des terres Daudi Migereko réaffirme l'ambition du gouvernement NRM en critiquant ouvertement les régimes fonciers « coutumiers ». Pour le ministre, l'enchevêtrement social des droits d'accès ne serait que des « sentiments that must go away (…) and development cannot come with sentiments » (Discours de Daudi Migereko, 2013).

[749] Se reporter à la section 1 du chapitre 6.

Figure 12: Graphique indiquant les types de titre enregistrés par année entre 1900 et 2010



Source: Orlova N., Gay L. et Kulata S., 2014, Influence of Land Policies on Registration Process in Uganda (1900-2013), Paper presented for presentation at the 2014 World Bank Conference on Land and Poverty, p9.

Depuis le début des années 1990, le nombre d'individus possédant un titre de propriété (*freehold* et *leasehold* confondu) a quadruplé en passant de 128 536 à 557 536. Cependant, ce chiffre reste bas si on le compare à la population active ougandaise. En retraçant l'histoire de la politique du titre en Ouganda depuis 1900[750], nous nous apercevons que seuls 3% de la population active détiennent un titre de propriété en Ouganda[751], comme nous l'indique le tableau n°18.

---

[750] Les chiffres ayant permis la réalisation d'une telle étude proviennent du projet DeSILISOR (*Design, Supply, Installation, Implementation of the Lands Information System and Securing of Land Records*) mis en œuvre par IGN France International. Initialement, ce projet fait partie du programme foncier financé par la Banque mondiale depuis 2005. Il a permis la numérisation de 500 000 titres de propriété, la réhabilitation et le scannage de 16 594 cartes dont 14 280 ont été géo-référencées et 4 536 vectorisées, ainsi que la formation de 210 personnes du ministère impliquées dans l'administration foncière et la cartographie. Nadège Orlova, un des membres de l'équipe IGN, est parvenue à tirer des graphiques grâce aux chiffres détenus par le ministère des terres. Cependant, ces données doivent rester des estimations puisqu'une seule personne peut détenir plusieurs titres de propriété. Or ces calculs n'ont pas été réalisés en étudiant le regroupement de titre par nom.

[751] Ces chiffres ont été présentés à la conférence de la Banque mondiale à Washington en mars 2013 en présence du ministre des terres ougandais, Daudi Migereko. Sans surprise, cette présentation sur

Tableau 18: Nombre de titre délivré par année de recencement de la population ougandaise

Population	9500000	12600000	16700000	24200000	36350000
Population active	4750000	6300000	8350000	12100000	18175000
Nombre de titres (*leasehold*, *freehold* et mailo)	56090	81540	128536	214822	557536
Pourcentage de la population active possédant un titre de propriété	1,10%	1,20%	1,50%	1,70%	3,00%

Source: Orlova N., Gay L. et Kulata S., 2014, Influence of Land Policies on Registration Process in Uganda (1900-2013), Paper presented for presentation at the 2014 World Bank Conference on Land and Poverty, p16.

Richard Oput, le directeur du département pour l'administration foncière au sein du ministère des terres, affirme que le programme de certification du NRC est une opportunité pour le gouvernement NRM de renforcer la mise en œuvre des politiques publiques foncières, « Well the Ministry had to be part of that process because they could not deliver certificate without a serial number. But of course, any project that helps securing people's land rights is good. And this is the politics of the NRM government since the 90s »[752]. Par ailleurs, ce projet fait écho au programme *Land and Natural Resources Tenure Security Learning Initiative for East and Southern Africa* (TSLI-ESA) conduit par le Fonds international de développement agricole (FIDA) et le programme des Nations-Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat). Ce programme est directement mis en œuvre avec le ministère ougandais pour la gouvernance locale. Il possède une composante foncière au travers d'un de ces projets, *the*

l'inefficacité des politiques publiques foncières en matière de titrisation n'a pas été appréciée par ce représentant du gouvernement NRM.

[752]Entretien avec Richard Oput, directeur du département pour l'administration foncière au sein du ministère des terres, le 20 février à Kampala.

District Livelihood Support Programme (DLSP). Dans le district de Masindi au Nord-Ouest et les districts d'Oyam et d'Apac en région Lango, un programme de certification a débuté en 2007 (UN-Habitat, 2015). Bien que seule une centaine de certificats aient été distribués dans le district d'Apac, ils sont les marqueurs d'une volonté de changement.

Ces deux projets contribuent à la « conquête » de ces territoires du Nord par le gouvernement NRM en favorisant une approche par le droit formel étatique, une approche en cohérence avec la structure de domination de type étatique. Ils font sortir de « l'informel » des droits fonciers jusqu'alors gérés au niveau des communautés et non au travers des organes de l'État. Depuis 1986, la guerre empêche ces régions d'être totalement intégrées aux structures de l'État, une réalité mise en exergue par les plans de réhabilitation du Nord promus par le gouvernement, « as the district consultations indicate, civilian state authority has yet to be fully realised in the North » (PRDP, 2007 : 20). Depuis 1986, l'intégration de la région Acholi s'est réalisée à travers l'action militaire et non à travers le développement économique (Branch A., 2010 : 29). Cette volonté de renforcer les structures étatiques fait écho à la tentative ratée du gouvernement NRM d'imposer en 2007 la suprématie des tribunaux locaux sur les modes traditionnels de résolution des conflits. Nous avons précédemment analysé ce projet d'imposition de l'administration foncière issue du droit formel étatique comme une stratégie territoriale de l'État tournée vers le contrôle des humains et de leur relation à la ressource foncière[753].

En favorisant la certification, le gouvernement NRM renforce sa présence dans les sous-comtés et les districts, des échelons administratifs où sont présents les organes de l'administration foncière décentralisée, mais également ceux de l'État. Le certificat marque l'empreinte de l'autorité de l'État renforçant le lien existant entre autorité est « propriété » (Sikor T. et Lund C., 2009) et permet au gouvernement de mettre en œuvre ses politiques publiques foncières. Dans les territoires du Nord, comme dans le reste du territoire national, le formel et l'informel ne peuvent être complètement séparés puisque, dans la pratique, les deux se nourrissent l'un de l'autre[754]. Cependant, tout comme le Sud du pays est « familier » des

---

[753] Se reporter à la section 1 du chapitre 6.

[754] Nous rappelons qu'il ne faut pas penser en termes de dichotomie en opposant une gestion des terres dite « coutumière » aux législations issues du droit formel étatique (Lavigne-Delville Ph., 1998). Les communautés Acholi sont confrontées elles-aussi aux interférences de l'État depuis plus d'un siècle. Nos entretiens dans le district de Gulu l'ont confirmé. Si par exemple le *Land Act* de 1998 est mal connu

politiques d'enregistrement des droits fonciers, les droits d'accès à la terre au Nord fonctionnent davantage au travers des régimes fonciers « coutumiers ». Un programme de certification piloté par les organes de l'administration foncière décentralisée favorise trois changements importants au bénéfice de l'État et du gouvernement NRM. Premièrement, la transformation de droits d'accès à la terre légitimés par des institutions détenant du pouvoir (les familles et les clans par exemple) en des droits de « propriété » légitimés par des autorités issues du droit formel étatique. Au-delà de l'objectif économique que sous-tend la formalisation, elle permet la capture des droits fonciers « coutumiers » et renforce de fait un contrôle de l'État sur les humains.

Deuxièmement, la certification accélère la mise en œuvre des politiques publiques foncières dans des régions où le gouvernement lie le difficile développement de l'agriculture commerciale à la « faiblesse » du système foncier, « The region lacks viable cash crops (apart from tobacco and coffee grown in the North West sub-region) that could increase household incomes. There are a number of factors which cause low crop production, depending on the region, including: an unfavourable climate, weak land tenure system, rudimentary technology, limited knowledge, (etc.) » (PRDP, 2007: 80-81). Puisque la grande majorité des terres est gérée en vertu des régimes fonciers « coutumiers », ce schème interprétatif blâme directement les gestions locales des droits d'accès à la terre et, a fortiori, leur déconnexion de la politique du titre.

Enfin, la certification peut atténuer l'image de « voleur de terre » du gouvernement NRM et légitimer davantage ses actions dans des régions où l'opposition continue d'affronter dans les urnes le régime NRM[755]. En début d'année 2012, les journaux nationaux évoquent à

---

des populations, tous connaissent pourtant la « règle des douze ans ». Le *Land Act* donne une sécurité aux personnes installées sur une terre enregistrée depuis plus de 12 ans avant le vote de la Constitution en 1995. Cela signifie que les personnes installées sur une terre depuis 1983 voient leurs droits fonciers protégés et ne peuvent souffrir d'une expulsion par le propriétaire détenant le titre de propriété. Cependant, cette règle semble avoir été intégrée puis transformée. Lors d'entretiens, mes enquêtés font référence à cette règle pour toute personne installée sur n'importe qu'elle terre depuis au moins douze ans. Cette règle « aménagée » est parfois même utilisée par les chefs de clans pour résoudre un conflit.

[755]Les élections présidentielles et législatives de 2011 révèlent un affaiblissement des partis de l'opposition dans les districts du Nord et de l'Est de l'Ouganda. En 2011, les régions Acholi et Teso basculent sous les couleurs du NRM. Malgré tout, elles résistent à l'emprise du NRM et continuent de représenter les foyers de l'opposition (Perrot S., Makara S., Lafargue J. et Fouéré M-A., 2011).

plusieurs reprises cet argument. Ils relaient les discours de l'exécutif présentant la certification comme une preuve de la bonne volonté du gouvernement à sécuriser les terres de ces régions, « For a very long time, people have thought government wanted to grab their land especially Acholi (…) To allay this fear government will issue certificates of customary ownership » (Daily Monitor, 13 mars 2012).

Conclusion

Le processus de fabrication d'un énoncé de problème Acholi est à saisir dans le clivage Nord-Sud caractérisant la politique ougandaise. À la prise de pouvoir du président Y. K. Museveni, la guerre du « bush » se délocalise dans les régions du Nord et de l'Est du pays. Pendant vingt ans, un conflit sanglant oppose principalement les forces rebelles de la LRA et l'armée régulière ougandaise, les UPDF. Ce conflit condamne 90% de la population Acholi à vivre dans des camps de déplacés et entraîne une déstructuration partielle de l'organisation sociale des communautés. Dans ce cadre, l'organisation foncière se transforme. Les transmissions habituelles des « savoirs fonciers » par les anciens aux jeunes générations n'ont pas lieu. Aux retours des déplacés, ce sont les conflits fonciers qui ravagent une deuxième fois ces sociétés meurtries.

Une ONG internationale enclenche une mise en œuvre des politiques publiques foncières comme solution aux conflits fonciers. Cette mise en œuvre est soutenue par le ministère des terres qui, depuis le vote du *Land Act*, pèche à mettre en application ces politiques. Par ailleurs, soutenir un projet de formalisation des droits fonciers « coutumiers » en région Acholi permettrait au gouvernement NRM d'atténuer son image de « voleur de terre » en contribuant au « bien être » des communautés, et de renforcer la présence de l'État dans des territoires en guerre depuis 1986. Cette volonté d'un ancrage local de l'État au travers de la certification n'est pas singulière mais renforce l'idée qu'un gouvernement peut chercher dans une mise œuvre des politiques publiques foncières à pénétrer des systèmes de gouvernance rurale afin d'imposer son contrôle sur les humains (Colin J-P, Le Meur P-Y et Léonard E., 2009 : 24). Cette mise en œuvre renforce la structure de signification et de domination de type étatique. En Acholi, l'ancrage local de l'État est associé à une stratégie politique visant à adoucir l'image du gouvernement NRM. Pourtant, c'est ce programme de certification étudié comme la solution à un problème de conflits fonciers qui est au cœur même de la fabrication d'un nouvel énoncé de problème foncier en Acholi

Section 2 : S'opposer à la mise en œuvre : l'échec d'une mise à l'agenda d'un problème foncier Acholi

En territoire Acholi, la mise en œuvre des politiques publiques foncières à travers la certification déclenche la fabrication d'un nouvel énoncé de problème foncier. Débutée en 2009, la certification est largement rejetée par divers acteurs à partir de 2011. En effet, la relation problème solution n'est pas rigide. Parfois, « des solutions peuvent devenir des problèmes et l'action publique est elle-même génératrice de problèmes par réaction ou rétroaction » (Garraud Ph., 1990 : 23). Cette section utilise la modélisation de la mise à l'agenda développée par John Kingdom (1995). En 1987, la rencontre du flux des problèmes (*problem stream*), des solutions (*policy stream*) et de la vie politique (*political steam*) avait permis une mise à l'agenda d'un problème d'insécurité foncière. Pour la première fois depuis 1987, nous assistons à la fabrication d'un problème par des acteurs extérieurs au gouvernement NRM, des groupes sociaux particuliers qui, en faisant la promotion de causes différentes, construisent pourtant un problème foncier Acholi.

L'opposition à la délivrance des certificats n'est pas le résultat d'un mouvement de protestation uniforme où plusieurs acteurs adoptent un même discours technique d'où se détacherait un « problème public » comme un fait objectif. Au contraire, l'objectif de cette section est d'analyser les rapports de force qui composent ce processus de problématisation. En décomposant le processus de fabrication de l'énoncé de problème Acholi, la section 2 met en avant deux points importants. Premièrement, l'accord théorique autour de la formalisation des régimes fonciers « coutumiers » par le titre hybride se craquelle. Deuxièmement, les oppositions qui éclatent traduisent des rapports de force formant le *politics* de notre *policy*. Ils sont au service d'une affirmation de nouvelles identités politiques et de la construction de la légitimité de certains acteurs.

La section 2.1 étudie comment la mise en œuvre du certificat engendre la fabrication de l'énoncé du problème foncier Acholi. Cet énoncé se compose de deux discours émanant d'acteurs différents. Des ONG et des chercheurs portent le premier. Ces acteurs cherchent à construire un discours neutre fondé sur des études concernant la gestion des terres en régions Acholi. Le deuxième émane d'un nouveau forum politique regroupant les leaders Acholi. Il est davantage politisé et dessert un projet politique Acholi. C'est deux discours fusionnent pour n'en former qu'un. Ce regroupement permet d'effacer les dimensions politiques de l'énoncé et

d'affirmer un caractère plus neutre dans le but d'attirer l'attention des autorités publiques. Cette fusion des deux discours est également le produit de rapports de force au service de sa propagation.

La section 2.2 analyse la propagation de l'énoncé de problème Acholi mais également l'échec de sa mise à l'agenda. Malgré l'adoption de l'énoncé par de multiples acteurs et les stratégies d'effacement de son caractère politique, il n'est pas retenu par les autorités publiques comme un problème qu'il faut résoudre. Il ne déclenche pas de débat public et, à fortiori, ne devient pas un objet légitime de l'action publique. Ce rejet d'une prise en considération de l'énoncé de problème foncier Acholi traduit un rapport de pouvoir entre les leaders Acholi, c'est-à-dire des acteurs en quête d'affirmation d'une identité politique propre, et l'exécutif qui ne souhaite pas voir les problèmes d'intérêts publics émerger en dehors des arènes du pouvoir NRM. Enfin, ce problème est rejeté en raison de son incohérence avec la structure de signification et de domination de type étatique.

2.1 Rassembler des discours : construire l'énoncé de problème foncier Acholi

La section 2.1 explore le flux des problèmes (*problem stream*), c'est-à-dire la construction sociale d'un problème auquel les autorités ougandaises pourraient faire face si elles font le choix de vouloir lui apporter une solution. En territoire Acholi, c'est au cours d'une réunion organisée par une association de sensibilisation communautaire du département de droit de l'université de Makerere, le *Refugee Law Project* (RLP), qu'un nom est donné au problème foncier Acholi en juillet 2012. Il s'agit du certificat. Cette réunion regroupe différents types d'acteurs, des représentants politiques, religieux, culturels, des membres d'ONGs ou issus de l'administration foncière décentralisée. Ensemble, ils forment un front opposé à la délivrance des certificats fonciers « coutumiers » en territoire Acholi. Ce front peut, dans un premier temps, s'apparenter à ce que Philippe Garraud (1990 : 32) appelle le modèle de la mobilisation. Divers groupes sociaux organisés se mobilisent pour attirer l'attention des autorités publiques.

À l'issue de cette réunion, l'énoncé de problème foncier Acholi s'est stabilisé, et des mesures sont prises afin d'alerter le gouvernement NRM. Ce front multi-acteurs n'accepte pas le certificat comme une solution aux conflits fonciers en raison de son incompatibilité avec les pratiques foncières locales Acholi. Le format du certificat est discrédité car il ne correspond pas

à la réalité des pratiques, en favorisant une conception individualiste des droits fonciers. Cet énoncé fait de discours stabilisés n'en reste pas moins une construction. Un problème est un agrégat de perceptions, d'interprétations différentes qui, réunis, peuvent former un énoncé. Cet énoncé est le résultat d'une agrégation de discours émanant de différents acteurs qui, en juillet 2012, parviennent à s'unir pour protester ensemble contre la certification. Deux types de discours se dégagent, ce qu'étudie la section 2.1.1. Bien que construits sur des arguments différents, ces deux discours s'opposent à la certification. La section 2.1.2 analyse comment la fusion de ces discours forme un énoncé de problème foncier Acholi.

2.1.1 Les deux faces…

Ces deux discours émanent de différents acteurs. S'ils s'opposent tous les deux à la délivrance de certificats, ils ne se construisent pas autour des mêmes arguments. La section 2.1.1.1 étudie le premier discours. Il est construit par les acteurs en se basant sur des études locales qui démontrent l'incompatibilité du format du certificat avec la gestion en commun des terres. Le savoir produit par le certificat, c'est-à-dire l'identification des ayants-droit fonciers, est rejeté. Ce discours est celui des ONG, de chercheurs mais également de représentants de l'administration foncière décentralisée. Il se veut apolitique, neutre et proche des réalités empiriques. Le deuxième est celui d'un nouveau forum politique regroupant tous les leaders de la région Acholi. La section 2.1.1.2 analyse la fabrication de ce second discours où le certificat est un instrument au service d'un projet politique : la mise en place d'un gouvernement régional Acholi.

2.1.1.1 Le certificat comme coupable : l'inadaptabilité

À partir de 2011, des acteurs issus de la « société civile »[756] et de l'administration foncière décentralisée lancent des cris d'alerte au sujet du programme de certification porté par l'ONG NRC. Le fil conducteur de leur discours réside dans l'incompatibilité du format du certificat avec la gestion en commun des terres en région Acholi. Les savoirs engendrés par le

[756] Pour la définition de la « société civile » se reporter au cadre théorique et à la section 1 du chapitre 5.

certificat biaiseraient la réalité des pratiques. S'il n'existe à ce jour aucune étude sur la gestion des terres en Acholi couvrant l'intégralité du territoire, de nombreux rapports rédigés à la sortie des camps des personnes déplacées ont abordé cette question de la gestion des terres.

Ces rapports sont l'œuvre d'ONGs locales telles que LEMU ou encore de chercheurs étrangers travaillant en tant que consultants pour des institutions internationales dont les projets portent majoritairement vers la reconstruction du Nord. Ces études distinguent toutes les pratiques locales du Nord, et plus particulièrement celles de la région Acholi, des pratiques foncières « coutumières » du reste du pays en soulignant leur nature « communale » tout en reconnaissant les nombreuses variations existant d'une communauté à une autre (Atkinson R. and Hopwood J., 2013 ; Burke, C. et Omiat Egaru E, 2011, Adoko J. et Levine S., 2004).Par « communale », elles renvoient à des gestions par groupe, qu'il s'agisse d'un clan ou d'une famille étendue. Elles insistent sur la nature inclusive des droits fonciers et leur enchevêtrement dans les rapports sociaux.

Cette gestion en commun trouve une explication dans la structure même de l'organisation sociale Acholi. Ron Atkinson (2010) retrace l'histoire de l'organisation socio-politique des Acholi et plus particulièrement celle des bouleversements apparus à la fin du XVIIème siècle. Les Acholi ont vécu au sein de villages constitués de lignages. Dans ce cadre, le lignage arrivé en premier est communément appelé à détenir les fonctions de chef (Atkinson R., 2010 : 76-77). Ce village-lignage ou *kaka* en Luo, est la structure sociale au cœur de l'organisation Acholi. Girling F. K. (1960) la décrit comme le lieu de vie des Acholi, un espace associé au nom du lignage fondateur qui structure toutes les relations sociales d'un individu, « The village is a leaving reality, it is the social group into which they are born and spend the greater part of their lives and it plays a major part in regulating their relations with other Acholi » (*Ibid*: 56). Les droits d'accès à la terre trouvent leur logique dans une première action commune en Afrique Subsaharienne où le défrichement fonde le contrôle foncier (Pelissier P., 1995).

Le chef du lignage fondateur, le *rwot*, attribue à chaque lignage des droits de culture sur le domaine qui forme le village, « The domain formed a distinct territorial unit. All that the Rwot really conferred was the right to cultivate under his protection » (Girling A. K., 1960: 82). Les terres attribuées à un lignage sont ensuite partagées entre les différentes familles et chacune d'entre elles devient *Won Ngom*, c'est-à-dire le gestionnaire de sa terre. L'autorité foncière au sein d'une famille est dans la plupart du temps détenue par les hommes puisqu'il s'agit d'un

système patrilinéaire. Les droits d'accès à la terre se dessinent donc au sein de ce village-lignage et répondent à un schéma « classique » où « les droits d'usage dépendent de la hiérarchie entre les groupes d'appartenance » (Lavigne-Delville Ph., 1998 :79). Le village-lignage en tant que principale structure sociale Acholi subit des bouleversements vers la fin du XVIIème siècle. Des migrations de communautés Luo en terres Acholi[757] familières des unités politiques centralisées combinées à d'importantes sécheresses contribuent à transformer l'organisation sociale des communautés villageoises (Atkinson R., 2010). Ces communautés sont originaires du royaume du Bunyoro-Kitara, une entité politico-sociale centralisée à l'image du royaume du Buganda. Quoi que peu nombreuses, elles apportent avec elles ce modèle politique alors inconnu en Acholi (*Ibid* : 78). Progressivement, tous les villages se réunissent et forment des chefferies (*chiefdoms*).

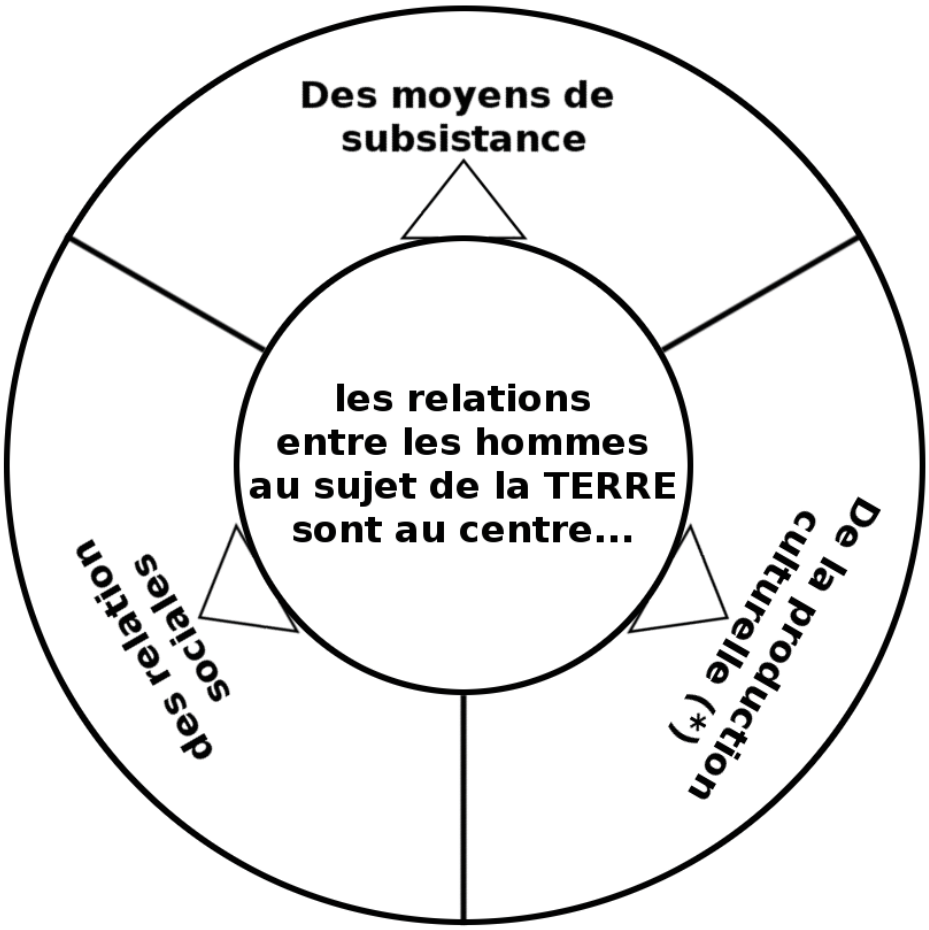
Cependant, la création des chefferies, la colonisation et les migrations n'ont pas détruit l'unité socio-politique du village-lignage. Inévitablement transformé, il demeure malgré tout au centre de l'organisation sociale Acholi et de son organisation foncière. Selon Ron Atkinson (2013), les droits d'accès à la terre sont toujours liés à l'organisation sociale des villages « Importantly communal land rights continued to be vested in the core clan of each village (…) thought the fences surrounding these clan-based villages gradually came down during the colonial time, and the households that made up the villages became more dispersed, the principals of communal clan land rights (…) remained essentially intact » (Atkinson R., 2013: 5). Ainsi, malgré les importants bouleversements dus aux vingt années de conflit et à la politique des camps, les droits d'accès en Acholi seraient[758] toujours majoritairement en gestion communale où chaque individu possède un droit foncier sur une parcelle en fonction de son statut social au sein du groupe. La gestion de la terre est au cœur des relations sociales entre les Acholi. Elle lie les hommes, les femmes et les enfants et participe à la création ainsi qu'à la reproduction de la culture Acholi (Lenhart L., 2013). La figure n°11 illustre les relations entre les humains au sujet de la terre.

---

[757] Des natifs du royaume du Bunyoro Kitara, un royaume aux structures politiques centralisées à l'image du royaume du Buganda, sont venus s'installer en terre Acholi. Quoi que peu nombreux, ils apportent avec eux ce modèle politique centralisé inconnu en Acholi (Atkinson R., 2010 : 78).

[758] Nous préférons utiliser le conditionnel puisqu'à ce jour aucune étude ne couvre l'ensemble de la région Acholi afin de déterminer si les communautés continuent de favoriser une gestion « communale ».

Figure 13: Les relations entre les humains au sujet de la terre



(*) de l'identité sociale et de la production / reproduction de la culture

Ainsi, la gestion de la terre par un individu seul ou une famille nucléaire (*keno*) détachée de sa famille étendue (*dog gang*) ou de son clan/lignage[759] (*kaka*) serait une exception et non une règle. Le modèle du certificat foncier « coutumier » a été conçu pour répondre à une gestion foncière communale. En 1998, il symbolise notamment ce passage à un paradigme d'adaptation où la titrisation n'est plus systématique et où les outils de la formalisation des droits cherchent à s'adapter aux pratiques locales[760]. A partir de 2011, l'ONG LEMU, la plate-forme foncière du Nord de l'Ouganda (*Northern Uganda Land Plateform*, NULP), des chercheurs dont Ron

[759] Nous associons les deux car en Acholi le terme *kaka* désigne aussi bien le lignage que le clan. Ceci explique pourquoi dans la plupart des rapports et des ouvrages traitant de la thématique foncière en Acholi les mots clan et lignage sont utilisés en tant que synonymes. Discussions électroniques avec Ron Atkinson, directeur du département des études africaines à l'université du Sud Caroline le 16 juin 2016.

[760] Se reporter à la section 2 du chapitre 5.

Atkinson, et des représentants de l'administration foncière décentralisée en territoire Acholi dénoncent les effets pervers du programme de certification porté par l'ONG NRC.

Selon les acteurs de cette opposition, le certificat ne respecterait pas la gestion en commun mais individualiserait les droits fonciers « coutumiers ». Seul le gestionnaire des droits fonciers au nom de la famille verrait son identité sur le certificat. Or, ce gestionnaire détient seulement des droits d'administration sur la parcelle de terre, ce qui ne signifie pas qu'il en soit le propriétaire. En Acholi, tout comme dans la majorité des contextes africains, une parcelle peut faire l'objet d'usages différents, d'une manière synchronique ou diachronique. Nous parlons de faisceaux de droits, c'est-à-dire d'actions autorisées sur la terre et les ressources qu'elle porte. Ces actions sont distribuées en fonction des positions sociales de chacun (au sein de la parenté, entre natifs et étrangers par exemple). Ces faisceaux sont composés de deux types de droits. Les droits fonciers opérationnels concernent directement l'action de l'Homme sur la ressource comme l'exploitation et l'aménagement, et les droits fonciers d'administration concernent le contrôle des droits opérationnels (Shlager E. et Ostrom E., 1992). Ces différents niveaux de droits peuvent donc être cumulés et la possession plus au moins complète de ces faisceaux de droits sur la ressource définit le statut des usages. Selon les propos de Susan Aber, une ancienne chef de mission pour l'ONG NRC et actuelle employée au DLB de Kitgum, la procédure d'enregistrement des certificats aurait favorisé le nom des individus qui détiennent tous les droits d'administration et qui, a fortiori, représente une autorité au sein de la famille[761].

Des cris d'alerte sont poussés par certains employés du NRC. Susan Aber évoque l'incompatibilité du certificat avec la gestion communale des terres en Acholi « We are talking about technical issues that needed to be sorted out. If you want to hold your land as a extended family, everyone has to get his own demarcation… each of those ones, they have to get their shares… and probably they will have a common area for grazing. What people wanted to… they wanted to hold the land as tenants in common. Because people know their internal boundaries. So they hold it as a group, as an extended family, as a clan, but it does not mean that you have to put only one name in the certificate and this is what was happening cause the

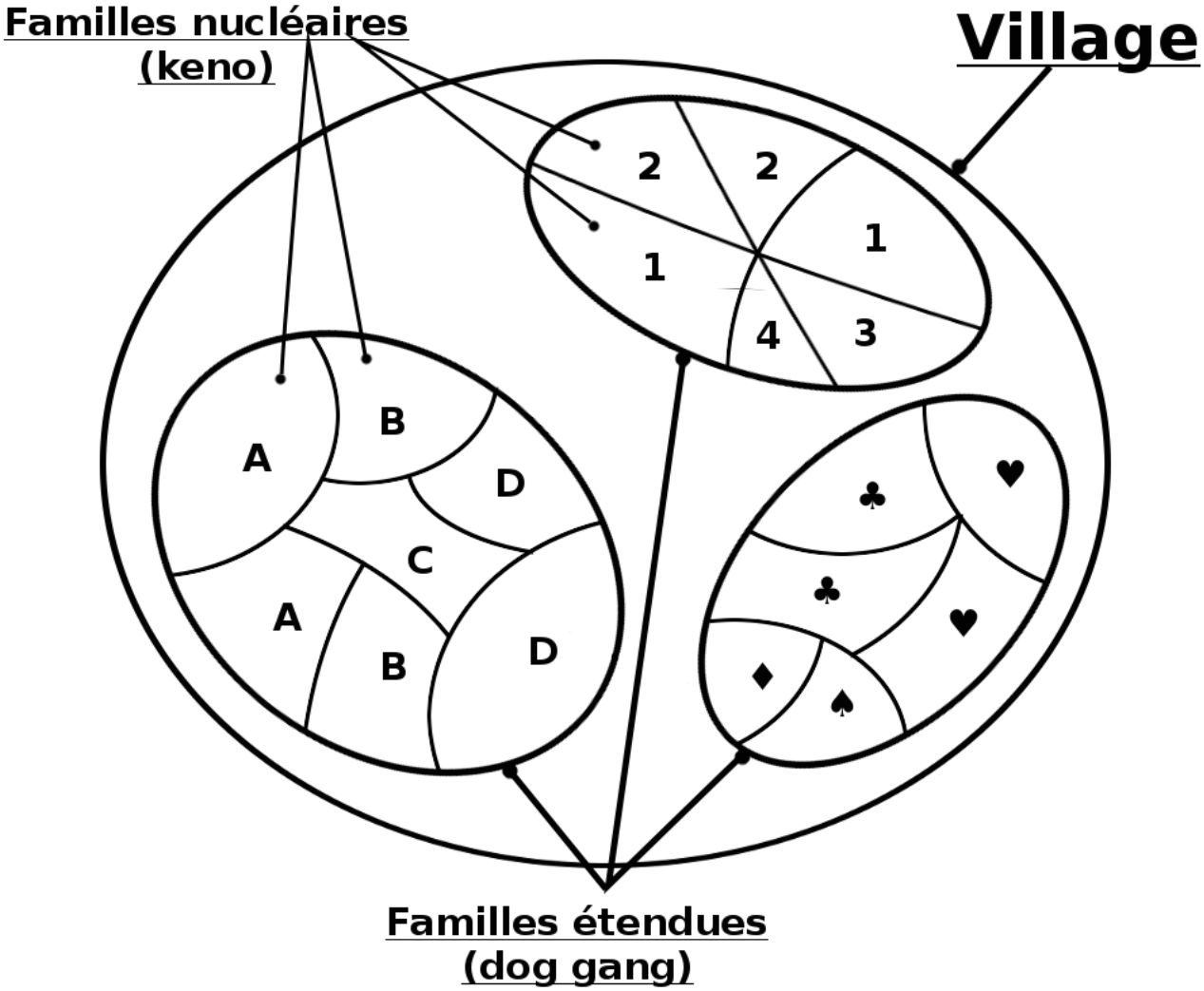
[761]Entretien avec Susan Aber, chef de projet pour le *Norwegian Refugee Council* (NRC) jusqu'en 2012 et actuel employé du *District Land Board* (DLB) de Kitgum, le 21 novembre 2013 dans le district de Gulu en région Acholi.

form of the certificate is not adapted »[762]. Ce dessin vulgarise une situation commune au sein d'un village: une famille étendue habite ensemble et chaque famille nucléaire possède des terres délimitées[763]. Ensemble ils forment un *land group holding*, ils détiennent la terre en gestion communale. Cependant chaque famille nucléaire connaît les démarcations de la terre qu'elle cultive. La figure n°14 est une illustration simplifiée de la gestion en commun des terres dans un village.

[762] Entretien avec Susan Aber, chef de projet pour le NRC jusqu'en 2012 et actuel employé du DLB de Kitgum, le 21 novembre 2013 dans le district de Gulu en région Acholi.

[763] Ce dessin exemplifie seulement la gestion de l'espace dans une famille étendue. Il n'a pas vocation à décrire les différents espaces et les différentes gestions des droits d'accès à la terre qui y sont attachées pour l'ensemble du village.

Figure 14: Gestion en commun des terres dans un village en région Acholi



Les formulaires[764] utilisés par les ALC et remplis par les intéressés ne permettent pas de retranscrire cette complexité et donc de protéger les droits de chacun. En plaçant seulement le nom masculin du chef de famille, les droits des autres membres de la famille étendue s'en

[764] Il s'agit des différents formulaires nécessaires à la délivrance du certificat. Etablis en 2001, ces formulaires sont les outils permettant la mise en œuvre de la certification.

trouveraient fragilisés[765]. L'individualisation des pratiques bouleverserait les rapports sociaux et mettrait en danger la culture Acholi[766].

Ces cris d'alerte n'émaneraient pas directement des bénéficiaires de la certification mais bien d'acteurs de la « société civile » et plus précisément des membres même du NRC[767]. À partir de 2011, ces premiers cris trouvent un écho au sein de l'ONG LEMU et de la plate-forme foncière NULP. Au sein de cette plate-forme, l'ONG LEMU et les anciens membres du NRC sont particulièrement actifs. Ils organisent des réunions et discutent des problèmes perçus.

Ils véhiculent un discours sur l'incompatibilité du certificat avec la gestion communale de la terre qui se renforce au fur et à mesure qu'il circule. Les victimes du certificat seraient majoritairement les femmes et les enfants[768], le fautif la forme du certificat et non l'outil en lui-même. Enfin, poursuivre sa distribution augmenterait le nombre de personnes privées de leur droit foncier dans une société à dominante agraire où la ressource foncière est au cœur des moyens de subsistance. Ce cri d'alerte se construit autour des retombées négatives du certificat mais ne cherche pas à créer une mobilisation des « victimes ». La presse ne relaie pas ces difficultés et l'opinion publique n'est pas sollicitée. Ce discours détaché des « victimes » de la certification construit progressivement l'énoncé de problème Acholi.

Ce discours n'invalide pas la nouvelle structure de signification en construction depuis 1987. Cependant, il la met en confrontation avec une réalité qu'elle ne connait pas ou peu depuis la victoire de Y. K. Museveni : la mise en œuvre. S'il n'y a pas contestation de l'objectif phare de la nouvelle politique publique foncière, c'est-à-dire l'homogénéisation du système foncier

---

[765] Cette discussion sur l'enregistrement des droits fonciers « coutumiers » par le certificat renvoie à des débats sur le risque que fait courir cette pratique à certaines catégories d'acteurs qui verraient leur « sécurité foncière » inscrite dans les rapports sociaux disparaître car absorbée par un instrument issu du droit formel étatique ne stipulant pas leur droit foncier (Berry S. 2009).

[766]Entretien avec Ron Atkinson, directeur du département des études africaines à l'université du Sud Caroline, le 20 novembre 2013 dans le district de Gulu en région Acholi.

[767]Nous n'avons pas pu explorer davantage la question du ressenti des bénéficiaires face à la certification. Le DLB de Gulu ayant refusé de nous donner les noms des premiers « bénéficiaires » des certificats. Par ailleurs, l'opposition n'est pas née au cœur des communautés mais au travers d'acteurs de la « société civile ».

[768]Discussions informelles avec Judy Adoko, la présidente de l'ONG LEMU.

par la propriété privée et désormais le certificat, nous assistons malgré tout aux premières érosions qui progressivement peuvent faire éclater la *cohérence* fabriquée en amont.

2.1.1.2 Le gouvernement comme coupable : l'instrumentalisation du certificat

La nouvelle organisation politique Acholi, le *Acholi Sub-Region Leaders' Forum* (JASLF), transforme également le certificat en problème. Elle est composée des LC5 des sept districts formant la région Acholi[769]. À la suite des élections parlementaires et présidentielles de 2011, les sept LC5 Acholi se sont rassemblés pour former ce nouveau forum politique. Initialement construit autour des LC5, le JASLF a pourtant une structure souple. Il inclut les représentants de l'institution traditionnelle Acholi (*Ker Kwaro*[770]), les leaders religieux et des parlementaires, dans le but de protéger les intérêts de la région Acholi. Comme son nom l'indique, il s'agit d'un regroupement des différents leaders de la région.

Tout comme l'*Acholi Parliamentary Group* (APG) formé lors des premières années du régime NRM, le JASLF n'a officiellement pas de couleur politique. En 2011, les élections des LC5 portent au pouvoir cinq partisans NRM et seulement deux membres du *Forum for Democratic Change* (FDC), le premier parti d'opposition. Toutefois, à l'image de l'APG, le JASLF a une présidence FDC en 2011 avec sa tête le LC5 du district de Gulu, Martin Ojara Mependuzi. L'étiquette FDC du président du forum n'amène pas de programme foncier particulier comme l'atteste la campagne présidentielle de 2011 au sein du FDC. Le multipartisme ne change pas certaines « habitudes » politiques consistant à ne pas s'engager dans la mise au point d'un programme foncier en raison des disparités en matière de gestion dans les quatre régions de l'Ouganda. Ibrahim Ssemuju, le porte-parole de la coalition des partis politiques de l'opposition pendant les élections présidentielles de 2011, l'*Inter-Party Cooperation* (ICP)[771], justifie l'absence de prise de position de l'opposition sur la question foncière par la diversité des pratiques et l'impossibilité de construire un programme national :

---

[769] Il s'agit des districts de Gulu, Kitgum, Amuru, Nwoya, Pader, Agago et Lamwo. Les LC5 sont les présidents de districts élis pour 5 ans.

[770] Nous parlerons en détail de cette institution dans la section 2.2.1.1

[771] Ce rassemblement des partis de l'opposition est un véritable échec puisque les différents partis ne sont pas parvenus à s'entendre pour présenter un seul candidat pour les élections présidentielles.

« It is a big issue, you have to keep quite about it, what do you say ? If you say, for example that you are going to allow the double ownership in Buganda, you will lose some support, people on land are influential they can talk on the radio, to the media. If you say people have to get titles to get read of old practices, that sentiments need to go away to make space for market, you will lose votes in the North where people have the communal ownership so land is owned by the community with the elders... So you better keep quite and hide »[772]. La question foncière est une question profondément régionale et la construction des énoncés de politiques publiques foncières depuis 1987 le confirme. Elle s'attache aux quatre tenures foncières reconnues par la Constitution qui, de par l'histoire, divisent le territoire national en régions en suivant le tracé du découpage Nord/Sud.

Ce forum est né à la suite des élections présidentielles de 2011 qui, une nouvelle fois, portent au pouvoir le président Y. K. Museveni[773]. Si ce forum place différents sujets à son agenda, sa « raison d'être » tient particulièrement à la défense des terres Acholi contre le gouvernement NRM. Il met en avant les spécificités des régimes fonciers « coutumiers » sans être en principe contre une approche par le titre de propriété. Depuis la fin des années 80, ces deux points nourrissent un discours sur le foncier utilisé par un grand nombre d'acteurs politiques originaires du Nord et de l'Est, ayant pris part à la formulation des politiques publiques foncières. Le chapitre foncier de la Constitution, le *Land Act* ou encore l'amendement au *Land Act* de 2010 ont tous été formulés, fabriqués et négociés en confrontation avec ce discours. Le leader de l'opposition au Parlement de 2006 à 2011, le professeur Oganga Latigo, est un ancien en politique présent dès la construction du régime NRM. Il rappelle que tout argument affichant le gouvernement comme un voleur de terre est un argument à saisir, « Of course politically it was good for us, to amplify that view, that government had a hidden agenda to grab people's land. For us it was good politics. The easiest avenue for political mobilization was anything that portray Museveni regime as a land grabber so we used that very strongly"[774].

---

[772] Entretien avec Ibrahim Ssemuju, le porte-parole de *l'Inter-Party Cooperation* (IPC) pendant la campagne présidentielle de 2011, le 20 janvier 2011 à Kampala.

[773] Le 18 février 2011, le président Y. K. Museveni est réélu avec 68, 4% des voix face à son principal rival, le président du FDC Kizza Besigye qui obtient 26% des votes (Perrot S., Makara S., Lafargue J. et Fouéré M-A., 2011 : 1).

[774] Entretien avec le professeur Oganga Latigo, le leader de l'opposition au Parlement de 2006 à 2001, le 18 novembre 2013 dans le district de Gulu en région Acholi.

Le programme du JASLF repose sur cette conception régionale de la question foncière. Selon son président FDC, Martin Ojara Mependuzi, ce nouveau forum est une organisation proche des communautés dont l'objectif clef est tourné vers la protection des terres Acholi « The Joint Acholi Sub-Region Leaders' Forum is a local forum, it's about knowing what is going on deep down in the village. In 2011, I quickly understood that we needed to be together to be strong in order to protect Acholi people's interests. You know how it works in Uganda, you have the langui, the karimojong, the Iteso, etc. The first meeting took place in December 2011, and we agreed on 17 issues and recommandations. The most important one was about land… How to protect our land, to make sure people land rights' are recognised, how to protect our traditional way of holding land. It is about protecting the land belonging to the Acholi community »[775].

Sur dix-sept thématiques clefs identifiées par le forum à l'issue de leur première réunion en décembre 2011, sept concernent directement la question foncière (Report of the 2nd Joint Acholi Sub-Region Leaders' Meeting, 2012: 36-39). Elles favorisent la protection des régimes fonciers « coutumiers » et la coopération entre les institutions traditionnelles et les représentants du droit formel étatique. Enfin, elles mettent l'accent sur l'obligation d'inclure les communautés lorsqu'un projet d'investissement nécessite l'acquisition de parcelles de terre (*Ibid*: 37).

À partir de 2011, des acteurs du forum développent en parallèle un discours autour du certificat[776]. La gestion concrète des terres n'est plus abordée mais il est désormais question de son approche philosophique. En Acholi, la gestion en commun de la terre est liée à l'absence de possession individuelle. Par ailleurs, à l'inverse des sociétés dites modernes, elle n'opère pas de rupture dans le flux de la temporalité en ne considérant que la situation présente. L'ancien évêque Ochola décrit cette approche philosophique en ces termes : « Our land tenure system is completely unique maybe in the all world because for us, land is our mother, we are very attached to the land, it is our identity as a people.The land is for the dead, the living and the not yet born". Cette approche lie le passé, le présent et le futur, et donne à la notion d'appartenance

[775] Entretien avec Martin Ojara Mependuzi, LC5 pour le district de Gulu et président du *Joint Acholi Sub-region Leaders' Forum* (JASLF), le 18 novembre 2013 dans le district de Gulu en région Acholi.

[776] Tous les acteurs du JASLF ne développent pas ce discours anti certificat. Nous verrons dans la section 2.2.1 comment ce discours se propage.

de nouvelles singularités. Nous avons retrouvé cette approche aussi bien dans les discours des leaders que dans ceux des paysans. Cependant, cet attachement à la terre et son lien avec les générations passées et futures ne semble pas être entendu par les habitants Acholi comme le marqueur d'une « communauté imaginée » Acholi une et indivisible au sens que lui donne Anderson B. (1983). Ce lien peuts'attacher au clan, à la famille étendue par exemple, et non à l'ensemble des Acholi: « Yes the land is for the dead ancestors, those who are currently living and the future generations, but those are people belonging to my clan, my sub-clan or what. I am an Acholi, but my land cannot be for all the Acholi »[777].

Or les acteurs du forum favorisent la création d'une « communauté imaginaire » et renforcent l'identité Acholi au travers de l'assouplissement de cette approche philosophique. Ces actions permettent la construction d'une structure socio-foncière imaginaire unifiant les différentes communautés. En Acholi, on retrouve cette notion d'appartenance au sens que lui donne Walzer M. (1997) en lien avec la question des biens sociaux. Si « les gens conçoivent et créent des biens, qu'ils se répartissent entre eux » (*Ibid* : 27), cette répartition se fait en lien avec l'appartenance physique et politique à une communauté. Ainsi, l'accès à des droits, notamment en matière d'exploitation de la terre est lié à cette appartenance. Cependant, ces appartenances sont multiples. Elles se construisent à différentes échelles de l'organisation des communautés (le clan, le sous-clan, la famille, etc) mais également au niveau des lieux d'organisation du gouvernement (le district, le sous-district, la citoyenneté nationale, etc).

Cependant, les acteurs du forum JASLP font d'une appartenance locale singulière une « citoyenneté locale » (Jacob J-P. et Le Meur P-Y., 2009 : 9) Acholi où la ressource foncière appartiendrait à une communauté une et indivisible. Si la terre appartient à la communauté Acholi dans son ensemble, rien ne peut être entrepris sans son accord unanime et toute politique foncière doit obligatoirement perdre son caractère national pour épouser une dimension régionale désormais liée au concept de communauté Acholi. Or, le programme de certification porté par le NRC n'embrasse pas cette philosophie puisqu'il n'attribue les terres qu'aux personnes vivantes. Il ne rend pas hommage aux ancêtres et retire une sécurité foncière pourtant garantie aux futures générations. Le président de l'APG, Reagan Okumu, établit des connexions entre le non-respect de cette philosophie et les intentions du gouvernement, « We are talking

[777] Entretien avec James OkelloOkello, un chef de clan du sous-comté de Koro dans le district de Gulu, le 17 novembre 2013 dans le district de Gulu en région Acholi.

about how acholi people hold their land and how they do protectit. The certificate does not respect that. You see me i have no problem with titeling but it has to be done in a good way (and) we think that all that is only a strategy to grab land »[778].

Nous rentrons ici dans le cœur de ce discours contre le certificat qui utilise la césure Nord/Sud associée à cette méfiance développée contre le gouvernement : puisque le certificat ne respecte pas la philosophie Acholi, il ne peut être qu'un instrument au service du vol des terres Acholi. Depuis la prise de pouvoir du NRM, cette peur d'un accaparement des terres par le gouvernement s'accentue (Mabikke Samuel B., 2011). Tout projet émanant du gouvernement ou d'un proche du régime NRM est interprété comme une tentative d'accaparement des terres. En 1999, lorsqu' une partie de la population Acholi est déjà retenue dans des camps, la compagnie *Divinity* détenue par le frère du président Y. Museveni, le général Salim Saleh, propose de transformer le Nord de l'Ouganda en grenier à nourriture grâce à la mise en place de fermes sécurisées (Whitmore T., 2012, 2012 :247). En mai 2003, la publication du projet *Security and Production Programme* (SPP) par Salim Saleh alimente à nouveau les suspicions. Dans le cadre du SPP, les camps d'IDPs auraient été transformés en unités de production intensive militarisées (Dolan C., 2011 :131) et les communautés ne seraient jamais retournées sur leur terre. Bien que cette « villagisation » des camps n'ait jamais été présentée comme un projet gouvernemental, le fait qu'elle provienne du frère de Y. K. Museveni a fourni aux communautés et aux leaders Acholi une preuve supplémentaire de la volonté du régime NRM d'accaparer les terres du Nord.

Enfin, bien que l'authenticité du document n'ait pas été avéré, le magazine *The Independant* publie en décembre 2010 une lettre datée de 1986 rapportant une conversation entre le président Y. K. Museveni et son frère Salim Saleh au sujet des riches terres arables de la région Acholi. Le document insiste sur la nécessité de réduire drastiquement la population Acholi afin de contrôler ces terres fertiles (The Independent, 1er février 2011). Instrumentalisé par les leaders Acholi, cet élément alimente une nouvelle fois la peur des communautés du Nord. À partir de 2006, des débats relayés par la presse ougandaise discutent le devenir des terres Acholi dans le cadre du programme sur la reconstruction du Nord (The New Vision, 1er janvier 2007). Des projets d'investissement sont détaillés, dont celui très contesté concernant

[778] Entretien avec Reagan Okumu. Il a été le porte-parole du parti *Forum for Democratic Change* (FDC) en 2010. En 2014, il est le parlementaire pour la circonscription d'Aswa et le président de *l'Acholi Parliamentary Group* (APG). Le 21 février 2014 à Kampala.

l'allocation de terres à la compagnie ougandaise Madhvani en région Acholi pour la construction d'usine sucrière (Atkinson R. et Owor A., 2013). En janvier 2008, le ministre des terres a également mis sous pression le DLB d'Amuru pour qu'il alloue 10000 hectares de terre au général Julius Oketa dans le but d'installer une usine sucrière. Les parlementaires Acholi accompagnés de politiciens locaux se sont largement opposés à ces projets en raison de l'opacité même du processus d'attribution des terres et de la prétendue nature « publique » de ces dernières.

En Ouganda, toute personne ou compagnie souhaitant acquérir de la terre peut soit négocier directement avec le propriétaire de la terre, un procédé connu sous le nom de *willing seller/willing buyer* (vendeur-consentant/acheteur consentant), soit déposer une demande auprès d'un organe étatique compétent. Ils sont au nombre de deux : le *Uganda Land Commission* (ULC) est chargé de la gestion des terres appartenant au Gouvernement, et les *District Land Boards* (DLB) en coopération avec les *Area Land Committees* (ALCs) allouent au nom des citoyens les terres perçues comme n'appartenant à aucun individu ou autorité (Mercedes Stickler M., 2012). Cependant, en 2008, l'ALC d'Amuru n'est pas encore opérationnel et le ministre des terres ougandais souhaite malgré tout que le DLB alloue « urgemment » des terres au général[779]. Cet événement entraîne la suspicion de l'APG qui encourage les investisseurs à négocier directement avec les propriétaires fonciers et non avec le ministère des terres (The Examiner, 2011).

C'est dans ce contexte de suspicion que des acteurs du forum JASLF greffent le certificat à cette peur de l'accaparement des terres par le gouvernement NRM. Le lieu choisi par le gouvernement afin d'officialiser la délivrance des premiers certificats en Acholi alimente également les suspicions. Le ministère des terres désigne le district d'Amuru, un district où, selon Susan Aber[780] le programme de certification est en avance par rapport aux autres. Or, depuis 2008, ce district est au cœur de nombreux conflits foncier au sein desquels le

[779] http://www.scribd.com/doc/12824193/Hon-Omara-Atubo-s-Letter-to-Amuru-District-Land-Board

[780] Entretien avec Susan Aber, chef de projet pour le *Norwegian Refugee Council* (NRC) jusqu'en 2012 et actuel employé du DLB de Kitgum, le 21 novembre 2013 dans le district de Gulu.

gouvernement NRM est impliqué[781]. Le président FDC du forum considère que ce choix ne peut être une coïncidence et qu'il est nécessairement lié à un agenda caché[782].

Ce discours d'opposition au certificat n'est toutefois pas déconnecté de tout programme politique. Au contraire, il est fortement lié à la réalisation d'un projet : la mise en place d'un gouvernement régional (*Regional Tier Government*, RTG)[783]. Depuis la réforme de la Constitution en 2005, ce projet revient quotidiennement dans les discours des politiciens Acholi (The Daily Monitor, 20 septembre 2009). Cet objectif est au centre des discussions du forum qui, lors de sa deuxième réunion en février 2012, en fait une priorité dans leur plan d'action : « That District Chairpersons from the Acholi Sub-Region consider forming an Acholi Regional Government » (Report of the 2nd Joint Acholi Sub-Region Leaders' Meeting, 2012 : 34). La mise en place d'un gouvernement régional Acholi permettrait aux leaders de cette région d'obtenir une certaine autonomie face au gouvernement central, une autonomie que l'ancien évêque Ochola met en parallèle avec le manque d'unité nationale : « We have not yet become a nation you know, even today ! What we want to create it's a regional tiers government; it means that all the seven districts will come together in the Acholi sub-region... in terms of land, education, etc»[784].

Premièrement, le RTG permettrait aux districts Acholi d'avoir un poids dans les négociations concernant les projets d'investissement nécessitant des hectares de terre. Nous retrouvons ici la thématique de la peur du *land grabbing*. Les Acholi doivent pouvoir être les

---

[781] L'un des conflits les plus importants oppose les villageois d'Apaa contre les autorités ougandaises en charge de l'environnement (*Uganda Wildlife Authority*, UWA). Les premiers affirment que le village d'Apaa est situé dans le district d'Amuru en région Acholi quand les autorités ougandaises placent ce village dans la réserve naturelle de Madi Est et réclament leur expulsion. Ce conflit fait rage depuis 2010, UWA ayant rencontré de fortes résistances de la part des villageois et des représentants Acholi (Lenhart L., 2013)

[782] Entretien avec Martin Ojara Mependuzi, LC5 pour le district de Gulu et président du *Joint Acholi Sub-region Leaders' Forum* (JASLF), le 18 novembre 2013 dans le district de Gulu en région Acholi.

[783] Nous rappelons qu'un *Regional Tier Government* permet la coopération de deux ou plusieurs districts dans le domaine de la culture et du développement. Cela comprend notamment la promotion des langues vernaculaires, l'éducation, la santé mais également les projets de développement à l'échelle des districts. Se reporter à la section 1 du chapitre 6.

[784] Entretien avec McLeod Baker Ochola II, un évêque de diocèse de Kitgum en région Acholi, dans le district de Gulu en région Acholi le 18 novembre 2013.

négociateurs des investissements. Ce message est au centre du discours prononcé par le président du JASLF lors de la visite du Président Y. K. Museveni en région Acholi[785]. Deuxièmement, le RTG pourrait permettre la création d'un *Land Board* placé sous l'autorité du gouvernement régional où les terres Acholi n'appartenant à aucune personne et à aucune autorité passeraient sous le contrôle de ce nouvel organe. Le juge Acholi Galdino Okello exprime parfaitement ce qu'un *Acholi Land Board* pourrait signifier en termes de gestions ymbolique des terres: « The Constitution allows for the formation of regional governments and that if all the Districts in the Acholi Sub-region formed a Regional Government we would be able to form an Acholi Land Board that would hold land in trust for the people of Acholi » (Report of the 2nd Joint Acholi Sub-Region Leaders' Meeting, 2012: 30. Ces terres ne seraient plus gérées par un DLB détenteur des terres au nom des citoyens, mais par un organe régionalisé détenant les terres au nom des citoyens Acholi. Nous retrouvons ici la thématique de la communauté Acholi. Un DLB Acholi permettrait une gestion locale respectueuse de l'approche philosophique foncière Acholi. Le certificat foncier « coutumier » en tant qu'instrument national délivré par les organes de l'administration foncière décentralisée ne trouve pas sa place dans ce projet régional Acholi.

2.1.2 … d'un même discours : l'énoncé de problème foncier Acholi

Au cours de l'année 2012, ces deux discours fusionnent pour former un énoncé de problème foncier Acholi. Trois étapes clefs marquent cette fusion. Premièrement, dès le mois d'avril 2012, les différents acteurs se réunissent lors d'une réunion organisée par l'ONG NRC et votent l'arrêt du programme de certification en région Acholi[786], une demande relayée dans les premiers temps par le forum JASLF. Les membres du NRC peuvent être associés à ce que John Kingdon (1995) appelle des entrepreneurs politiques. C'est notamment Susan Aber qui parvient à mettre en relation les différents acteurs. Elle investit son temps, son énergie, et use de différentes stratégies afin de freiner la distribution des certificats[787]. Elle établit des contacts

[785] Annexe 12.

[786] Entretien avec Ron Atkinson, directeur du département des études africaines à l'université du Sud Caroline, le 20 novembre 2013 dans le district de Gulu en région Acholi.

[787] Pour protéger cet acteur, ses stratégies ne sont pas dévoilées.

forts avec le forum JASLF afin de créer un discours unifié qu'elle souhaite neutre afin de ne pas présenter au gouvernement un problème aux contours partisans[788]. Deuxièmement, afin d'amoindrir les dimensions politiques de cet énoncé de problème foncier Acholi, la rédaction d'un *policy brief* est adressée au ministère des terres en juillet 2013 au nom du NULP[789]. Ce document écrit par les membres de l'ONG LEMU institutionnalise l'énoncé de problème foncier et efface les traces de son processus de fabrication. Rédigé au nom de tous les acteurs s'opposant au certificat, ce document construit l'illusion d'un front d'opposition multi-acteurs où les idées et intérêts des acteurs seraient unis derrière un même énoncé de problème foncier. Ce document a été directement envoyé au ministère des terres à l'attention du ministre Daudi Migereko.

Enfin, c'est le discours sur l'inadaptabilité du certificat à la gestion des terres en Acholi qui est mis en avant afin de convaincre le gouvernement d'accepter un moratoire. Il expose les difficultés engendrées par la forme inadéquate du certificat dans l'ensemble des districts touchés par ce programme, et propose sa révision afin de respecter les gestions locales des terres « coutumières ». Le programme de certification n'est pas rejeté per se. Au contraire, le document encourage la mise en place des organes de l'administration foncière décentralisée et la formation de son personnel. C'est notamment la solution promue par les membres du NRC et plus particulièrement par Susan Aber. Cependant, la certification et plus largement les décisions concernant son format et sa mise en œuvre doivent s'établir en coopération avec tous les acteurs de la « société civile » impliqués dans la gestion des terres « coutumières » et en accord avec les coutumes et traditions des communautés. La certification doit apporter la sécurisation des droits fonciers des populations et non leur dépossession (Northern Uganda Land Platform, juillet 2013).

Ainsi, l'opposition au certificat se construit sur le refus de cette mise à l'écart de ce qui ne relève pas du droit formel étatique et des institutions étatiques. Or, depuis 1987, c'est une structure de signification et de domination de type étatique qui se met en place. En Acholi, la

---

[788] Entretien avec Susan Aber, chef de projet pour le *Norwegian Refugee Council* (NRC) jusqu'en 2012 et actuel employé du *District Land Board* (DLB) de Kitgum, le 21 novembre 2013 dans le district de Gulu en région Acholi.

[789] Annexe13.

mise en œuvre des politiques publiques foncières révèle toutes les dimensions sociales et politiques que sous-tendent ces structures et accélère les oppositions.

Afin d'obtenir l'écoute du gouvernement, le forum JASLF élabore en parallèle un projet d'étude sur les pratiques « coutumières » foncières en région Acholi. Il s'agit de la solution (*policy stream*) mise à disposition des autorités ougandaises par ces groupes sociaux. Intitulé « Protecting Rights to Customary Land Owernship in Acholiland », ce projet est porté par le forum, présidé par le LC5 Martin Ojara Mapenduzi et composé d'un comité technique[790] élu par le forum en juin 2012. Ce projet de recherche se donne deux objectifs principaux. Il s'agit d'étudier dans chaque chefferie (*chiefdom*) la manière dont les Acholi détiennent, gèrent leurs droits d'accès à la terre et ressoudent les conflits fonciers. Si les nombreux rapports concernant la question foncière en Acholi font état d'une gestion largement dominée par les régimes fonciers « coutumiers », ils restent vagues quant à leur mécanisme de fonctionnement et ne parviennent pas à identifier les forces et les faiblesses de ces régimes. Parce que ce problème foncier est régional, la solution proposée au gouvernement NRM l'est également.

Par ailleurs, ces pratiques doivent aider à la révision d'un document intitulé *Principles and Practices of Customary Tenure in Acholiland* publié au nom de l'institution traditionnelle Acholi. Rédigé à l'aide de l'ONG LEMU, ce document décrit les règles communes de gestion des terres en région Acholi, des règles que les acteurs du forum contestent largement. Tourné vers la compréhension des pratiques locales, ce projet sur deux ans doit permettre de capturer les spécificités des gestions communales mais également de d'établir une base de données complète sur les terres Acholi, et sur chaque famille nucléaire ou étendue habitant la région Acholi (Joint Acholi Sub-Region Leaders' Forum, 2013 : 17). Martin Ojara Mapenduzi, le président du forum et porteur du projet affirme que les résultats de l'étude seront communiqués au gouvernement pour servir de base à l'élaboration d'un nouveau certificat adapté aux pratiques locales et qu'in fine, les politiques publiques foncières s'adapteront à ce travail empirique afin de respecter les droits fonciers des communautés[791]. Encore une fois, il s'agit d'une solution régionale à un problème régional.

---

[790] Il est composé de sept membres dont sont exclus les politiciens.

[791] Entretien avec Martin Ojara Mependuzi, LC5 pour le district de Gulu et président du *Joint Acholi Sub-region Leaders' Forum* (JASLF), le 18 novembre 2013 dans le district de Gulu en région Acholi.

Présenté en mars 2013 au bailleur de fond *Democratic Governance Facility* (DGF)[792], le projet n'a pas été accepté immédiatement pour financement en raison de son caractère « politique ». En tant que directeur de ce fond en Ouganda en 2013, Ryan Fergal souligne la dimension politique de ce projet qui, malgré l'élection d'un comité technique apolitique, est dirigé par le JASLF[793]. Si ce regroupement est transpartisan, il représente malgré tout une opposition aux politiques du gouvernement NRM. En 2015, le financement de ce projet par DGF a finalement été accepté, à la condition que l'ONG Trocaire[794] s'associe à JASLF en tant que gestionnaire du projet[795], une manœuvre stratégique permettant au projet d'afficher un profil plus neutre.

2.2 Entre consolidation de l'énoncé de problème foncier et échec d'une mise à l'agenda

L'énoncé de problème foncier Acholi est donc le fruit d'une construction où deux discours fusionnent pour ne former plus qu'un. Cependant, il est aussi le résultat de rapports de force entre les acteurs. Pierre Muller et Yves Surel (2000) évoque une phase de problématisation au cours de laquelle des acteurs sont amenés à appréhender une situation comme « anormale ». Cependant, des représentations et des intérêts différents se cachent derrière cette « anormalité ». L'objectif de la section 2.2.1 est de déconstruire l'idée qu'un énoncé de problème serait le fruit d'un regroupement spontané d'acteurs partageant les mêmes idées et les mêmes intentions.

---

[792] Le DGF est un fonds créé par l'Autriche, le Danemark, le Royaume-Unis, l'Irlande, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède et l'Union Européenne pour soutenir des projets tournés vers la démocratisation, l'accès à la justice et les droits de l'Homme.

[793] Entretien avec Ryan Fergal, le président de DGF pour l'Ouganda, le 14 janvier 2014 à Kampala.

[794] Depuis 1995, l'ONG irlandaise Trocaire est basée à Kampala mais voyage régulièrement dans les régions du Nord de l'Ouganda pour apporter son aide aux IDPs. Ses programmes sont notamment tournés vers les droits d'accès à la terre des déplacés.

[795] Le projet a été lancé en octobre 2015, plus de deux après sa soumission à DGF. Réduite à une étude de six mois découpée en deux périodes de trois mois, cette recherche a donné lieu à un premier rapport actuellement toujours au stade de brouillon. Il donne les premiers résultats de cette recherche et confirme des gestions foncières plurielles à 90% communale. Les gestions individuelles où confinées aux familles nucléaires sont très peu présentes (Atkinson R., Latigo J. O. et Bergin E., mai 2016).

Au contraire, leur imbrication dans l'énoncé est le résultat de rapports de force où se jouent des questions de légitimé et d'allégeance. L'énoncé se renforce parce qu'il se propage (Zittoun Ph., 2013), et cette propagation est en soit une négociation. Pourtant, la force de l'énoncé ne suffit pas à s'imposer à l'agenda gouvernemental comme problème qu'il faut traiter. L'énoncé de problème Acholi ne va pas faire « l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques » (Garraud Ph., 1990 : 27). La section 2.2.2 étudie le troisième flux, à savoir la vie politique (*political stream*), dans le but de saisir ce que l'exécutif décide de ne pas faire. En 2012, l'exécutif décide de ne pas accorder d'attention à un problème régional qui, d'une part, représente un frein à la mise en œuvre des politiques publiques foncières et, d'autre part, remet en question une structure de signification et de domination de type étatique.

2.2.1 Persuader pour propager l'énoncé de problème foncier Acholi: une question de légitimité

Tout comme une solution à un problème doit être propagée pour se renforcer (Zittoun Ph., 2013), un problème recherche des acteurs qui viendront le soutenir. La force de l'énoncé de problème foncier Acholi tient notamment à la mobilisation des leaders qu'ils soient religieux, culturels ou politiques. Or, l'institution traditionnelle Acholi n'est pas défavorable au programme de certification. La section 2.2.1.1 analyse le positionnement de l'institution *Ker Kwaro* vis-à-vis des CCOs en lien avec les stratégies qu'elle déploie afin de légitimer sa présence et son pouvoir auprès des communautés Acholi. Depuis 2000, son retour en tant qu'institution traditionnelle ne fait pas l'unanimité en raison d'un manque de légitimité. Si le certificat est dans un premier temps perçu par le *Ker Kwaro* comme un programme politique favorable à son projet de renforcement de sa légitimité et de contrôle sur les terres de la région, le forum JASLF le persuade de se rallier au rang des opposants. La section 2.2.1.2 explore la manière dont l'énoncé se propage au sein des membres du NRM. Malgré le caractère non partisan de cette lutte contre la certification, l'opposition est associée à une lutte politique dirigée par le premier parti de l'opposition, le FDC. Dans ce cadre, les acteurs qui soutiennent l'énoncé de problème foncier Acholi doivent persuader les acteurs NRM d'épouser leur cause au nom de l'identité Acholi.

2.2.1.1 Le retour de l'institution traditionnelle Ker Kwaro : le certificat comme instrument d'une légitimité

Depuis 2006, tous les acteurs du jeu foncier, qu'ils soient issus de la « société civile » ou du gouvernement, cherchent à se placer en tant que porte-parole de la question foncière en Acholi. Cette légitimité à s'exprimer en premier au nom des autres se traduit par l'expression « *loyongon* » en teso, une des langues vernaculaires parlée en région Acholi. Cette quête est notamment celle de l'institution traditionnelle Acholi *Ker Kwaro* en dormance depuis la crise constitutionnelle de 1966. Soutenue par la communauté internationale, elle effectue un timide retour en 2000 pendant les hostilités. En cinq ans, les différents chefs autour du leader suprême, le *paramount chief*, sont réinstallés afin de donner un second souffle à cette institution (Paine C., 2014 : 63). Dès 2009, le programme de certification est également instrumentalisé par le *Ker Kwaro*. En raison d'une légitimité contestée auprès des communautés en tant que représentant de la culture Acholi, le certificat, associé au PPRR, sont deux instruments utilisés par l'institution traditionnelle pour s'imposer en tant que « *loyongon* ».

L'histoire de l'apparition du *Ker Kwaro* en tant qu'institution traditionnelle en Acholi demeure incertaine. Selon T. Allen (1996) et Ron Atkinson (2010), elle est une création des colons britanniques qui, à la fin du XIXème siècle, ne trouvent en territoire Acholi que les regroupements de villages apparus suite aux sécheresses et aux migrations. Baptisés chefferie par les colons, ces regroupements ne sont pourtant pas des organes politiques centralisés. S'il existe un chef, le *rwot* (pl. rwodi), il n'est pas le représentant d'une autorité centralisée mais dirige en coopération avec les différents chefs de lignages. Au début de la colonisation, les colons britanniques ne parviennent pas à trouver un interlocuteur représentant les territoires qu'ils rattachent au protectorat mais doivent s'entretenir avec ces différentes autorités (Kabwagyere T. B., 1995 : 38). Progressivement, le territoire Acholi subit le découpage territorial imposé à l'ensemble du territoire. Des chefs sont nommés à la tête des nouveaux comtés, des autorités représentant les structures étatiques et séparées des anciennes organisations politico-sociales prévalent en période précoloniale. L'objectif des britanniques était d'amener les communautés Acholi à former une unité regroupée au sein d'un territoire afin de faciliter leur administration (Paine C., 2014 : 47). Bien que la construction de l'identité Acholi ait débuté dès le regroupement des villages en chefferie (Atkinson R., 2010), elle est marquée par différents évènements dont la création des nouveaux territoires politico-administratifs fait partie.

Dans les années 1930, l'unité du district devient le moteur de l'administration coloniale et facilite les échanges avec le gouvernement notamment en matière de politique économique (Leys C., 1967). En 1959, le protectorat crée un nouveau poste non exécutif en Acholi, le LaloyoMaber (*good ruler*), dans le but de faciliter les échanges entre institutions traditionnelles. Ce nouveau poste serait l'ancêtre du *paramount chief*. Progressivement, la naissance des premiers partis politiques participe également à la fabrication de cette identité Acholi qui, à l'image du Buganda, cherche à s'assurer une place dans les arènes du pouvoir[796]. Cependant, une césure est maintenue entre les nouveaux chefs issus des structures étatiques et les anciens *rwodi*.

Tout comme le Buganda avait préparé son retour en tant qu'institution traditionnelle au début des années 90, le *Ker Kwaro* se positionne en tant que représentant de la culture Acholi au début des années 2000. Stratégiquement, il utilise la dépolitisation du conflit entre les rebelles de la LRA et le gouvernement NRM, opérée par les nombreuses organisations[797]. À partir de 1996, ces dernières font des exactions au Nord un problème localisé qu'il faut résoudre par la réconciliation (Paine C., 2014 : 14). En effet, ONG et Organisations Internationales (OI) associent rapidement le conflit à un écroulement de la culture Acholi[798]et lui apportent une réponse « adaptée » en plaçant l'institution traditionnelle contestée comme la clef de voûte de la réconciliation (*Ibid* : 78-80). Restauré en 2000, le *Ker Kwaro* est élevé au rang de roi en 2005 lors d'une cérémonie à laquelle assiste le président Y. K. Museveni[799].

---

[796] Pour l'implantation des différents partis politiques dans le Nord du pays se reporter à la section 1 du chapitre 3.

[797] Comme mentionné en début de chapitre, ce conflit est à saisir dans les divisions Nord-Sud opérant dès le début de la colonisation en Ouganda. Il ne peut être déconnecté d'une politique nationale et seulement réduit à l'image d'un conflit entre deux parties.

[798] Cette dépolitisation du conflit est l'expression commune des interventions de la communauté internationale dans les années 90. Elle s'associe aux discours sur la dépolitisation du développement (Ferguson J., 1990).

[799] Il ne s'agit toutefois pas d'un roi héréditaire puisque tous les cinq ans il doit être élu parmi les *Rwodi*. À l'image du royaume du Buganda, le *Ker Kwaro* a entamé un programme de restauration basé sur le développement économique. Il entend jouer le rôle de facilitateur dans le redressement économique de cette région, notamment grâce à l'élaboration d'un plan stratégique à l'intentiondes bailleurs au sein duquel il réécrit l'histoire de la création de cette institution afin d'affirmer sa légitimité (Paine C, 2014 : 89).

Cette institution traditionnelle ne fait pourtant pas l'unanimité au sein des communautés locales qui, depuis sa création, contestent cette image fabriquée d'un représentant de la culture Acholi. Par ailleurs, afin d'affirmer sa centralité dans l'organisation sociale des Acholi, l'institution *Ker Kwaro* place également la question foncière au centre de ses stratégies. En 2007, il devient l'interlocuteur privilégié par lequel l'ONG LEMU, en collaboration avec le NRC, débute un travail de documentation des pratiques foncières « coutumières » dans les régions du Nord et de l'Est de l'Ouganda, à savoir Lango, Teso, Acholi et Kunam. L'objectif de ce travail était de clarifier les pratiques, de faire basculer des règles orales vers une réalité sur papier pour qu'elles ne soient plus contestées lors de la résolution d'un conflit foncier par les institutions traditionnelles (LEMU, 17 mars 2014). Elles ne reflètent pas une démarche de codification des pratiques puisque elles ne sont pas intégrées au droit formel étatique. Ces documentations prennent le nom de *Principles, Practices, Rights and Responsibilities* (PPRR) et sont effectuées en collaboration avec les institutions traditionnelles.

En 2007-2008, le *Ker Kwaro* est au centre de ce projet de documentation des pratiques[800]. De nombreux acteurs intégrés au front d'opposition contre le certificat reprochent au *Ker Kwaro* de s'être attribué un rôle de gardien des terres Acholi qu'il ne posséderait pas, mais également de revisiter l'histoire de sa création en s'inventant un nouveau passé. Tout comme le Buganda est considéré comme *Ssaabataka*, le *paramount chief* se place en tant que protecteur des terres Acholi. On retrouve cette fonction de gardien dans la proposition suggérée par le *Ker Kwaro* à la compagnie Madhvani. En 2007, cette compagnie ougandaise cherche à s'implanter en région Acholi afin d'y construire de nouvelles usines à sucre. Les terres convoitées dans le district d'Amuru sont désignées par le DLB comme terres publiques, une déclaration fortement contestée par de nombreux leaders Acholi (Atkinson R. et Owor A., 2013 :51). Dans ce cadre, l'institution traditionnelle *Ker Kwaro* avait donné son accord et proposé une joint venture où 40% des bénéfices seraient revenus à l'institution qui les aurait gérés au nom de la communauté Acholi (Otto M., 2014 : 6). Cette proposition suppose que l'institution traditionnelle soit considérée par les communautés locales comme la gardienne des terres Acholi et qu'elle puisse, par ce fait, agir en son nom. Cette proposition a valu au *Ker Kwaro* une pluie de critiques de la part des leaders politiques Acholi.

---

[800] Annexe 14.

Enfin, le processus d'élaboration du PPRR est contesté. En se plaçanten haut de la pyramide hiérarchique, l'institution *Ker Kwaro* n'a pas jugé utile de faire participer l'ensemble des *Rwodi* dans la fabrication de ce document : « The only respondents to report they were involved or consulted on the development of the PPRR were found in Adilang Sub County, Agago District; Akwang Subcounty, Kitgum District; and Agoro Sub County, Lamwo District; and only 38% of traditional leaders interviewed were aware of the existenceof the PPRR Across the region with 18% reporting they had possession of a physical copy » (Burke C., et Omia Egaru E., 2011 :23). Ce manque de consultation se retrouve dans l'élaboration d'une première mouture de politique foncière Acholi rédigée par l'Attorney General du *Ker Kw*aro. Sans avoir consulté les communautés locales, ce document rejeté par le forum, proposait la mise en place d'un cadastre Acholi placé sous la supervision et l'autorité du *paramount chief* qui, en tant que *trustee*[801], aurait été en charge de détenir les droits fonciers « coutumiers » au profit des Acholi[802].

C'est dans ce contexte dominé par une quête de légitimité que le *Ker Kwaro* ne souhaite pas s'opposer au programme de certification mené par le NRC et le gouvernement NRM. Premièrement, la distribution des certificats s'opère à travers les DLB dont le travail est réalisé

---

[801] En *common law*, le trustee est chargé en équité de détenir des biens au profit d'un bénéficiaire. La particularité principale est qu'il y a transfert réel de la propriété des biens au trustee, lequel n'est pas un simple mandataire ou représentant,

http://www.formesdufoncier.org/index.php?rub=outils/glossaires.

[802] Le *Ker Kwaro* Acholi n'est pas la seule institution traditionnelle à intégrer le foncier à ses stratégies. Depuis le couronnement du roi d'Alur, Philippe RauniOlaker, le rwot du comté de Jonam situé dans le district de Nebbi demande sa séparation d'avec le royaume d'Alur. Bien que cette demande soit légitimée par des arguments identitaires : les Jonam et les Alur ne partageraient pas un ancêtre commun, elle permettrait également au Jonam de créer une institution traditionnelle séparée. De l'aveu du rwot de la chefferie de Panyimur dans le comté de Jonam (district de Nebbi), Charles Okumu, la création d'une institution traditionnelle séparée permettrait la mise en place d'un *Land Bord*jonamcontrolé non plus par le roi d'Alur mais par la nouvelle institution traditionnelle au nom des communautés Jonam. Si la création de nouvelles institutions traditionnelles est un phénomène commun en Ouganda depuis la fin des années 1990 (Englebert P., 2005 : 37), il est intéressant de noter que le contrôle de la ressource foncière est l'un des objectifs de ces entreprises. Entretien avec Charles Okumu, rwot de la chefferie de Panyimur dans le comté de Jonam (district de Nebbi), le 15 janvier 2013 dans le comté de Jonam au sein du district de Nebbi.

au nom des institutions traditionnelles depuis le vote du *Land Act* de 1998[803]. Les communautés locales ne sont pas hostiles au certificat et l'opposition est exclusivement menée par leurs leaders ou par des organisations issues de la « société civile ». Soutenir un programme bien accueilli par les Acholi au travers des DLB pourrait renforcer la légitimité de l'institution[804]. Enfin, le *paramount chief* ne souhaite pas voir le PPRR révisé, un document qui actuellement lui permet d'apparaître comme le gardien des terres Acholi. Or, le projet de recherche porté par le forum politique place la révision de ce document comme l'un des objectifs clefs[805]. Tout comme le forum JASLF cherche à créer un gouvernement régional où la mise en place d'un *Land Board* Acholi permettrait de retirer au gouvernement central une partie de son pouvoir de contrôle sur les terres, l'institution traditionnelle *Ker Kwaro* cherche à renforcer l'institution traditionnelle afin qu'elle détienne les terres Acholi au nom des communautés. Cette lutte pour devenir « loyongon » instrumentalise le certificat, elle le place au service de projets politiques opposés où l'objectif clef est le contrôle des terres Acholi.

L'institution *Ker Kwaro* fait pourtant cavalier seul et le front d'opposition au certificat gagne progressivement en légitimité. À la fin de l'année 2012, seule l'institution traditionnelle défend un instrument que la majorité des acteurs critiquent. Le forum lui propose d'intégrer le projet de recherche afin de solidifier le front d'opposition et d'apparaître unis aux yeux du gouvernement NRM. Ce projet pensé comme inutile par le premier ministre du *Ker Kwaro*[806] est pourtant accepté en fin d'année 2012 tout comme la participation au *policy brief* envoyé au ministère des terres en juillet 2013. Il atteste d'un renforcement de l'énoncé de problème foncier Acholi et d'un travail de persuasion opéré par le forum JASLF. Peu légitimée par les

---

[803] L'amendement symbolique accepté en faveur du Buganda en 1998 est valable pour toutes les institutions traditionnelles reconnues. Se reporter à la section 2 du chapitre 5.

[804] Nous n'avons pas pu obtenir les noms et contacts des personnes ayant entamé une procédure de certification. Cependant, en tant qu'anciennes employés du NRC, Susan Aber et Sarah évoquent la satisfaction des individus ayant entamé une procédure.

[805] Avant qu'il n'accepte de rejoindre le front d'opposition, l'institution *Ker Kwaro* aurait envoyé le PPRR au juge en chef Benjamin Odoki afin qu'il le transforme en un document juridique, une information que nous n'avons pas pu vérifier auprès du juge Odoki. Entretien avec Ron Atkinson, directeur du département des études africaines à l'université du Sud Caroline, le 20 novembre 2013 dans le district de Gulu en région Acholi.

[806] Entretien avec Philip Okin Okara, le premier ministre du *Ker Kwaro*, le 21 novembre 2013 dans le district de Gulu en région Acholi.

communautés locales et les leaders politiques, l'institution traditionnelle *Ker Kwaro* s'est ralliée à la majorité pour ne pas apparaître comme solidaire d'un programme de certification présenté comme une tentative de vol des terres Acholi.

2.2.1.2 Un projet Acholi non partisan ?

La propagation de l'énoncé de problème Acholi ne concerne pas que l'institution traditionnelle Acholi. Les partisans du NRM sont également des acteurs à persuader malgré l'aspect officiellement apolitique du front d'opposition. En effet, malgré la présidence FDC du forum politique, ce parti politique n'a pas d'avis tranché sur les certificats. Outre l'inexistence d'une politique foncière propre au parti, l'engouement des leaders politiques du FDC pour le certificat dans le district de Kasese à l'Ouest du pays atteste du caractère strictement régional des oppositions liées à la question des certificats.

En 2004, l'initiative de lancer un programme de certification provient directement du DLB de Kasese[807] qui, rapidement, se rapproche du ministère des terres afin d'obtenir son accord et son soutien logistique. Depuis 2004, 2028 certificats ont été délivrés par le DLB (LEMU, 2014 : 16). Depuis le retour du multipartisme en 2006, Kasese et le seul district à l'Ouest du pays où le parti de l'opposition FDC concurrence sérieusement le parti NRM (Daily Monitor, 20 mars 2016).

Pourtant, le programme de certification n'a pas trouvé d'opposition à Kasese de la part du parti FDC. Au contraire, il est davantage perçu comme étant une solution efficace aux disputes foncières. Le parlementaire FDC Bwambale Bihande Yokasi pour la circonscription de Bukonzo Est expliquela non opposition du parti FDC en raison de l'absence de programme national concernant la question foncière en Ouganda. Il explique également les oppositions au Nord en raison du caractère régional de la question foncière qui, dans le district Acholi, est lié à la gestion communale de la terre : « You know, FDC, DP or CP, we do not have a different policy as far as land is concerned. The NRM is supporting freehold and we all agree that freehold is the best tenure system because it gives security. Then you can use your title deed as

[807] Entretien avec Uriah Baluku, le directeur du *District Land Board* (DLB) de Kasese et secrétaire du Land Board pour le royaume du Rwenzururu, le 3 juillet 2014 à Kasese.

a collateral to get a loan from the bank. In the North, in Acholi for example, the land tenure system is different. People are holding land as a clan or as an extended family. In Kasese it is different. We own land, and we own land as an individual or as a nuclear family. To get a certificat in Kasese is not a problem and it helps people. As a FDC member, I do not see any problem with that »[808]. Cette attitude envers le certificat se retrouve aussi bien chez les leaders FDC que NRM[809]. Pourtant, la question foncière est au centre des tensions à Kasese en raison de l'importante augmentation de la population désormais en compétition face à la diminution des espaces disponibles[810] (Calvi Renno D., Twinamasiko J. et Mugisa C. P., 2012). Des conflits opposent également les éleveurs aux agriculteurs (Daily Monitor, 8 juillet). Cependant, aucune tension n'existe autour des questions liées à la gestion des terres à Kasese. Ce sont les familles nucléaires ou les individus qui possèdent les terres. Les clans ou les familles étendues ne jouent qu'un rôle symbolique consultatif[811]. Qu'ils soient du FDC, du NRM ou de l'institution traditionnelle du Rwenzururu, le certificat n'est pas combattu ni instrumentalisé (LEMU, 2014).

Pourtant, si le certificat n'a pas de couleur politique en région Acholi, l'intégration des membres NRM au front d'opposition n'est pas toujours évidente puisque adopter un discours contre le programme de certification équivaut à critiquer les politiques publiques foncières du gouvernement NRM. Un parlementaire du district d'Amuru, élu en tant qu'indépendant, Gilbert

---

[808] Entretien avec Bwanbale BihandeYokasi, parlementaire en 2011 pour la circonscription de Bukonzo Est dans le district de Kasese, le 3 juillet 2014 à Kasese.

[809] La conduite de plusieurs entretiens nous a permis de trianguler les informations.

[810] À kasese, les familles nucléaires détiennent en moyenne 1,86 acres de terres, contre une moyenne de 3,95 acres pour la moyenne nationale, ce qui est insuffisant pour garantir leurs moyens de subsistance.

[811] Nous avons étudié cette question lors d'un voyage dans le district de Kasese en juillet 2014 financé par l'ONG Trocaire. Pour le compte du NULP, nous avons étudié les raisons pour lesquelles la délivrance des certificats dans ce district de l'Ouest du pays ne soulève pas de tensions. Une hypothèse suggère que l'absence de tension réside dans les différences de tenure entre les deux régions. À Kasese, les hautes terres situées dans les montagnes seraient davantage sous l'autorité des clans quand les plaines connaitraient davantage une gestion individuelle. Lorsque des familles se sont installées dans les plaines, les terres ont été mises en culture par des familles nucléaires déconnectées de leur clan ou de leur famille étendue. L'individualisation des terres à Kasese tiendrait davantage à l'implantation des communautés dans les plaines. Cette gestion a permis l'achat et la vente des terres, la multiplication des transactions foncières puisque cette ressource naturelle estdéconnectée de l'identité des communautés locales et qu'aucune autorité supérieure ne peut revendiquer un droit de regard sur ces transactions.

Olanya, entend l'opposition aux politiques foncières comme des oppositions régionales que le gouvernement chercherait à rendre partisan : « Land issues in Acholi is a matter of being an Acholi, there is no politics cause it affects everyone. Then there was a time where the NRM Mps were called separately and when they were called separately it seems it influenced them and they started to tell them that it is the opposition who is trying to disorganize the government program of growing sugar cane. Same thing for CCOs when Acholi leaders started to oppose. And time came when some of them change their mind: that land must be given, CCOs must be issued (…) You know when the government want to put in place something and that, as an MP you belong to that party, you have to behave according to the government program"[812]. Nous retrouvons ici la question des allégeances au parti NRM.

Depuis l'ouverture au multipartisme en 2005, l'opposition ne s'est pas distinguée du parti NRM en proposant une politique foncière alternative. La politique du titre, bien qu'adoucie par le paradigme d'adaptation[813], est largement acceptée par tous les partis politiques. Depuis la fin des années 1980, les politiques publiques foncières se fabriquent autour d'un axe régional. Les partis politiques se positionnent derrière ces dimensions régionales comme l'atteste le vote de l'amendement au *Land Act* de 2010[814]. En 2005, l'ouverture de la scène politique au multipartisme s'explique notamment par la stratégie de stigmatisation de l'opposition du Président[815]. Présenter une contestation comme émanant de l'opposition permet de diviser les représentants politiques autour d'axes partisans facilement identifiables. Or le front d'opposition au programme de certification ne répond pas de prime abord à cette logique partisane et ce, bien qu'elle puisse être récupérée et instrumentalisée par des partis politiques.

---

[812] Entretien avec Gilbert Olanya, parlementaire pour la circonscription de Kilak dans le district d'Amuru, le 22 mai 2014 dans le district de Gulu en région Acholi.

[813] Se référer à la section 2 du chapitre 5.

[814] Se reporter à la section 2 du chapitre 6.

[815] Se référer à la section 1 du chapitre 6.

2.2.2 L'échec de la mise à l'agenda : un énoncé de problème foncier Acholi ignoré par le gouvernement NRM

L'énoncé de problème foncier Acholi ne figure pas à l'agenda du gouvernement NRM malgré la mobilisation du front d'opposition. S'il est entendu par les autorités, il ne représente pas un problème pour les autorités ougandaises. Les trois flux ne se rencontrent pas en raison notamment d'une conjoncture politique défavorable. À partir d'avril 2012, le ministère des terres cesse de délivrer des certificats. Cet arrêt est national. Il concerne aussi bien le district de Kasese que la région Acholi ou Lango. Ce sont des problèmes techniques qui sont invoqués par le ministère pour expliquer l'arrêt de ce programme, et le front d'opposition au certificat n'est jamais mentionné. Les problèmes clefs évoqués concernent notamment les numéros imprimés sur les certificats. Ils permettent leur traçabilité, leur enregistrement ainsi que leur authenticité. Or, le ministère rencontre des problèmes d'harmonisation. Enfin, la qualité du papier ne serait pas adaptée. Facilement déchirables, le ministère souhaite proposer des certificats de qualité (Mayanja D., Massa D., Okello J., 2015 : 19). Ainsi, le moratoire demandé par le front d'opposition est mis en place pour des raisons qui ignorent l'essence même de l'énoncé de problème foncier Acholi. Denis Obbo, le porte-parole du ministère des terres, affirme qu'il s'agit d'une coïncidence et que l'arrêt du programme ne tient qu'aux problèmes énoncés précédemment[816]. Les oppositions émanant des leaders Acholi et de la « société civile » en général ne seraient aucunement la cause du moratoire. Aucune déclaration ou coupure de presse n'évoque de lien entre la décision du ministère des terres et le front d'opposition multi-acteurs, tout comme les médias n'ont pas médiatisé ce problème.

Ce lien est pourtant présent dans les propos de l'ancien ministre des terres Daniel Omara Atubo, dont les discours sur le pouvoir du président Y. K. Museveni et les dimensions régionales de la question foncière laissent entrevoir les débuts d'une réponse au retrait du ministère des terres : « We cannot force them to accept development. But the president cannot accept to be ruled by the Acholi people. It is the role of the government to solve problems and if they do not accept our solution then we leave them »[817]. Il se dégage ici une question de contrôle et d'autorité. Depuis 1986, les énoncés de problèmes fonciers ne sont pas fabriqués en dehors d'un

[816] Entretien avec Denis Obbo, porte-parole du ministère des terres, le 28 mai 2014 à Kampala.

[817] Entretien avec Daniel Omara Atubo, ministre des terres jusqu'en 2011, le 12 mai 2014 dans le district de Lira en région Lango.

certain contrôle NRM et le poids du Président au cœur de ce processus de fabrication s'est accentué depuis la fin des années 1990. Cette volonté de construire un énoncé de problème régional serait perçue par l'exécutif comme une provocation, un rapport de force avec les leaders Acholi prenant une nouvelle fois racine dans les divisions Nord/Sud.

Dans un deuxième temps, accepter une mise à l'agenda de l'énoncé de problème foncier Acholi signifierait, d'une part, la validation par l'exécutif du caractère régional de la question foncière et, d'autre part, une remise en question du caractère strictement étatique de la structure de signification et de domination. Cet énoncé de problème détruit le mythe d'une mise en œuvre nationale et de la création d'un instrument de sécurisation foncière pouvant s'adapter à n'importe quel contexte. Il souligne que, jusqu'à présent, la structure de signification de type libéral, construite sur des schèmes interprétatifs encourageant l'homogénéisation du système foncier, n'avait que peu été confrontée à la réalité des pratiques. Or, sans mise en œuvre, il y a peu de chance que de nouveaux schèmes interprétatifs critiquant les anciens apparaissent. Cet énoncé de problème pointe du doigt les dimensions politiques de la question foncière qui, pendant les débats au Parlement en 1998, n'avaient pas été évoquées. La distribution d'un certificat touche à la question très sensible des autorités gestionnaires et du contrôle des terres. Si les politiques publiques foncières formulées depuis 1987 révèlent une domination de type étatique, la faiblesse de la mise en œuvre a amoindri l'impact des aspects concrets de cette domination, c'est-à-dire une substitution des gouvernances locales par la main de l'État.

En avril 2012, le ministère des terres promet pourtant aux DLBs de Gulu et d'Amuru d'apporter rapidement des réponses aux problèmes évoqués par les opposants[818]. La réponse apportée par le gouvernement NRM à la crise du certificat en région Acholi, et plus largement dans les régions du Nord, se décompose en deux temps. Si un moratoire a bien eu lieu, il n'a jamais été officiel[819]. Enfin, il n'a pas pris en considération l'énoncé de problème foncier Acholi développé par ce front d'opposition multi-acteurs.

---

[818] Entretien avec Susan Aber, chef de projet pour le *Norwegian Refugee Council* (NRC) jusqu'en 2012 et actuel employé du *District Land Board* (DLB) de Kitgum, le 21 novembre 2013 dans le district de Gulu en région Acholi.

[819] Aucun communiqué officiel du ministère des terres n'évoque ce moratoire. Il n'y a pas de dialogue entre le gouvernement NRM et ce front d'opposition représenté conjointement par le NULP et le forum. Entretien avec Martin Ojara Mependuzi, LC5 pour le district de Gulu et président du *Joint Acholi Sub-region Leaders' Forum* (JASLF), le 18 novembre 2013 dans le district de Gulu en région Acholi.

L'incompatibilité de l'énoncé de problème Acholi avec les réalités politiques en 2012 se complexifie davantage en raison d'une accélération de la mise en œuvre des politiques publiques foncières. Le programme de certification se poursuit désormais en dehors des régions Lango et Acholi. Il est notamment une composante clef du *Competitiveness and Enterprises Development Project* (CEDP) instruit et accepté par la Banque mondiale à hauteur de 54 millions de dollars en avril 2013.

Son objectif principal est d'améliorer la compétitivité des entreprises et l'attractivité du pays, en apportant un soutien aux réformes de l'administration foncière. Dans ce cadre, un des axes privilégiés est la délimitation et l'enregistrement systématique des terres communales, familiales et individuelles dans les régions du Nord et de l'Est de l'Ouganda. Le CEDP propose un financement en adéquation avec les objectifs du deuxième *Land Sector Strategic Plan* (LSSP II). À la suite du vote du *Land Act* en 1998, ce plan avait pour objectif de guider la mise en œuvre des politiques publiques foncières entre 2002 et 2012[820] pour transformer la société ougandaise « from a peasant to a modern and prosperous country within 30 years » (The Republic of Uganda Ministry of Lands, Housing and Urban Development, juin 2015 : 1)[821].

La poursuite du LSSP II place à nouveau l'enregistrement des droits fonciers comme une priorité pour atteindre ce but. Il s'agit du *Systmatic Land Adjudication and certification* (SLAAC)[822]. Il consiste en l'identification des droits fonciers pour, par la suite, procéder à leur enregistrement en passant par le format du titre de propriété privée (*freehold*) ou du certificat (CCO). Pourtant, quand le volet SLAAC du CEDP place notamment les régions du Nord et de l'Est en zones prioritaires (World Bank, 12 avril 2013 : 7-8), les projets pilotes actuels de certification menés par le ministère des terres se déroulent dans des villages situés à l'Ouest et au Sud-Est du pays[823]. Ces dernières années, le gouvernement NRM place en priorité la mise en œuvre des politiques publiques foncières qui, jusqu'alors, étaient largement restées des

---

[820] Se reporter à la section 1 du chapitre 6.

[821] Nous avons choisi de nous concentrer sur les lois qui, jusqu'en 2013, construisent une nouvelle politique publique foncière. Cependant, avant que ne soit formulé le livre blanc de 2013, des documents cadres ont été rédigés par le ministère des terres. Le *Land Sector Strategic Plan* en fait partie.

[822] Pour des raisons financières ce volet n'avait pas pu être mis en place lors du premier LSSP.

[823] Actuellement, ces projets se déroulent dans deux villages situés dans le district de Sheema à l'Ouest et dans celui de Jinja au Sud-Ouest.

politiques sur papier[824] (Orlova N., Gay L. et Kulata S., 2014). Cet engouement permet à différents bailleurs de proposer leur soutien à la mise en œuvre[825]. Cependant, les zones prioritaires du ministère des terres ne sont plus les mêmes, un changement étant survenu suite à l'arrêt du programme de certification au milieu de l'année 2012. Richard Oput, renvoie le front d'opposition à ses responsabilités et assure de la continuité de la mise en œuvre en dehors de ces régions : « If they don't want developement it's fine, but it does not mean that we will stop implementing these provisions »[826].

Au sein du gouvernement NRM, l'énoncé de problème foncier Acholi n'est pas un problème qu'il faut traiter. En 2012, il n'est pas perçu comme un problème. En conséquence, aucune fenêtre d'opportunité politique ne s'ouvre à cette période. Le moratoire mis en place par les autorités n'est pas la traduction d'une prise en considération du problème foncier Acholi. Au contraire, il symbolise un certain désengagement temporaire du gouvernement dont l'objectif est désormais d'accélérer la mise en œuvre des politiques publiques foncières, des politiques construites sur une domination de type étatique.

L'impossibilité d'une rencontre entre les trois flux est due à une stratégie de déni d'agenda (Cobb W. et Morton H., 1997) où des groupes peuvent s'opposer à la mise à l'agenda d'un problème particulier. Dans ce cadre, l'énoncé de problème foncier Acholi n'est pas reconnu, une stratégie à bas coût (*Ibid*) où les acteurs de l'énoncé sont simplement ignorés par l'exécutif. Ne pas considérer l'énoncé de problème foncier Acholi permet à l'exécutif de nier les capacités de mobilisation des leaders Acholi. La construction d'un problème « par le bas » n'est pas envisageable et l'exécutif souhaite conserver le monopole de la fabrication des énoncés de problème. Si la fabrication des solutions inclut de nombreux acteurs, comme

---

[824] Dans ce cadre, il serait intéressant d'analyser les mécanismes de cette mise en œuvre en mettant l'accent sur les choix qu'elle sous-tend. Aujourd'hui, cette mise en œuvre est partielle. Elle couvre seulement certaines régions et se focalise sur des éléments précis du *Land Act.* La mise en œuvre partielle des politiques publiques foncières peut-elle également répondre à des dynamiques de pouvoir et des rapports de force entre différents acteurs ?

[825] L'organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) participe également à cette mise en œuvre. Dans le cadre de son projet sur les directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, la FAO apporte son aide au programme de certification dans le district de Kasese (FAO Newsletter, octobre 2015).

[826] Entretien avec Richard Oput, directeur du département pour l'administration foncière au sein du ministère des terres, le 20 février 2014 à Kampala.

l'atteste la formulation du *Land Act* en 1998, la construction des problèmes demeure un processus extrêmement centralisé où la nature semi-autoritaire du régime NRM continue de s'exprimer.

Conclusion

Ce chapitre nous a permis d'analyser comment se construit un énoncé de problème foncier en région Acholi et la manière dont il s'oppose à la structure de signification et de domination de type étatique. La formalisation des droits d'accès à la terre par le droit formel étatique est au cœur de la politique publique foncière en fabrication depuis 1987. Pourtant, ces politiques ne sont que peu mises en œuvre et restent davantage sur papier. La distribution de certificats en territoire Acholi rompt avec cette habitude de non application des lois foncières. Elle permet à l'État de renforcer sa présence dans des territoires peu capturés par l'emprise des organes étatiques. En effet, bien qu'impulsée par des acteurs de la « société civile », la certification représente la main de l'État cherchant à renforcer sa gouvernance.

En parallèle, elle permet au gouvernement NRM d'entamer une conquête politique des communautés Acholi qui, depuis la guerre du « bush », sont extrêmement méfiantes à l'égard du régime au pouvoir. La certification est ici au service d'une stratégie politique visant à gagner la confiance d'une population.

Cette mise en œuvre des politiques publiques foncières déclenche le processus de fabrication de l'énoncé de problème Acholi. Cela confirme qu'il est difficilement acceptable de penser les politiques publiques en termes de modèle séquentiel linéaire (Lascoumes P. et Le Galès P., 2012 :44). Elle confirme également que la mise en œuvre peut déclencher une nouvelle problématisation. En 1998, lorsque le *Land Act* est voté au Parlement, les rapports de force imbriqués dans la construction de l'énoncé de solution ne tournent pas autour de la certification. Le certificat comme titre hybride est un sujet dont les débats tournent essentiellement autour de la simplicité des démarches administratives, du coût et des avantages qu'il offre une fois mis en gage auprès d'établissements bancaires. La compatibilité du certificat avec la gestion pratique des terres au sein des différents régimes fonciers « coutumiers » n'a jamais été débattue, un sujet désormais au cœur du processus de fabrication de l'énoncé de problème foncier Acholi.

Parce que la mise en œuvre est une inconnue, la structure de signification de type néolibéral n'avait jusqu'à présent pas été opposée. Si l'énoncé ne s'oppose par frontalement à l'objectif clef de la politique publique foncière ougandaise, c'est-à-dire la formalisation des droits fonciers « coutumiers » via l'expansion du *freehold*, il n'en reste pas moins que l'outilau service de cet objectif est fortement critiqué.

L'opposition au certificat en tant qu'outil d'un dispositif de formalisation des droits confirme la fiction de la neutralité puisqu'il entraîne des contestations et des relations de pouvoir (Colin P-Ph., Le Meur P-Y. et Léonard E., 2009 : 28).Ce sont les dimensions politiques du foncier qui s'expriment ici. La certification identifie des droits et, a fortiori, les déconnecte des systèmes d'autorité foncière (Chauveau J-P., 2003 : 12). Plusieurs acteurs à l'image du *Ker Kwaro* ou du JASLF se battent pour être reconnus comme l'autorité suprême. Or, depuis 1900, il a été décidé que seul l'État possède ces prérogatives.

L'opposition multi-acteurs à la certification n'est donc pas « lisse », « unie » derrière un même projet. Décomposé, le processus de fabrication de l'énoncé de problème foncier nous a permis de mettre en évidence des enjeux de légitimité politique, de construction d'une nouvelle identité politique, et enfin des luttes au service d'une renégociation des positions des acteurs au sein des arènes du pouvoir. Si l'énoncé de problème Acholi est une fusion de deux discours dans le but d'amoindrir sa dimension politique, il n'en reste pas moins le fruit de pratiques discursives au cœur d'un projet de gouvernement régional Acholi. L'énoncé de problème foncier Acholi permet à certains acteurs de mener un combat pour un modèle d'autonomie, pour la reconnaissance de différences territorialisées.

Les arguments déployés dans ce cadre sont tournés vers la création d'une communauté imaginée, utilisée pour cimenter les populations autour de l'opposition. La « citoyenneté locale » est souvent utilisée pour négocier des droits d'accès à la terre (Jacob J-P. et Le Meur P-Y., 2009 : 30). Ici, la communauté imaginée est au service de la fabrication des politiques publiques foncières. C'est bien la structure de domination qui est contestée, c'est-à-dire la capacité d'allocation des ressources. Elle est contestée pour être bouleversée, et ainsi modifier les asymétries de pouvoir en la faveur de nouveaux acteurs. Enfin, pour l'institution traditionnelle Acholi, la certification intègre son projet de construction d'une légitimité où le contrôle des terres lui permettrait de devenir un acteur incontournable en matière de gestion du foncier. Le « retour des rois » (Perrot C-H., Fauvelle-Aymar F.-X, 2003) se traduit en région Acholi par des enjeux de pouvoir liés au contrôle de la terre.

Cependant, nous assistons à un échec de la mise à l'agenda de l'énoncé de problème foncier Acholi. La mise en désordre de la société débutée en 2011 ne trouve pas de mise en ordre articulée autour d'une nouvelle solution. Les trois flux ne se rencontrent pas et le gouvernement NRM préfère nier l'existence même du problème. Traiter le problème Acholi aurait donné du pouvoir aux leaders Acholi, des acteurs du Nord « associés » dans les

imaginaires collectifs à l'opposition, et validé l'aspect régional de la question foncière. Ce chemin ouvrirait la voie à une possible régionalisation des politiques publiques foncières et à une perturbation de la structure de domination puisque l'énoncé de problème Acholi est associé à des projets politiques cherchant à modifier l'allocation des ressources foncières. Que ce soit le nouveau forum politique ou l'institution traditionnelle, ces deux acteurs cherchent à représenter la communauté Acholi puisque la terre appartient aux citoyens. Cette représentation leur permettrait de gérer la ressource foncière au nom des Acholi. Or, ces changements favoriseraient une nouvelle asymétrie de pouvoir non avantageuse pour le gouvernement NRM. Cette situation confirme les résultats des travaux de Vivienne Jabri (1996 : 158) où la structure de domination décourage l'émergence de contre-discours cherchant à renégocier les asymétries de pouvoir en les rendant invisibles.

Enfin, cette stratégie de blocage de l'énoncé de problème foncier Acholi ne supprime pas le caractère dynamique de l'agenda gouvernemental et la possible considération à court ou moyen terme de cette opposition à la certification. Cependant, nier l'existence de cet énoncé de problème signifie aujourd'hui continuer la mise en œuvre des politiques publiques foncières dans d'autres districts. Si depuis 2012 le ministère des terres décide de mettre de côté la région Acholi, il n'en reste pas moins que la certification est un programme poursuivi par le NRM, que cela plaise ou non aux acteurs Acholi.

CINQUIÈME PARTIE : LIRE LA FABRICATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE FONCIÈRE SOUS LE PRISME DU STRCTURATIONNISME

Cette cinquième et dernière partie est constituée du chapitre 8. Elle revisite les 6 derniers chapitres et analyse les résultats empiriques à la lumière de notre cardre théorique. Nous avons étudié d'une manière diachronique comment une nouvelle politique publique foncière se construit en interaction avec les structures de pouvoir. Les dynamiques analysées traduisent des phénomènes de changement ou d'inertie qu'il nous faut désormais décortiquer.

Chapitre 8 : Une relecture structurationniste de l'histoire du foncier en Ouganda : entre changement et inertie

Ce travail de thèse s'est focalisé sur l'étude d'une nouvelle politique publique foncière se fabriquant en interaction avec les structures. Cette étude diachronique a privilégié une période de 25 ans, afin de saisir au plus près, et dans la durée, les mécanismes de cette interaction. Elle débute en 1986 pour s'achever en 2012 et se déroule sous le régime du *National Resistance Movement* (NRM). L'analyse des interactions ne peut être une fin en soi. C'est un moyen de mettre en lumière les mécanismes de changement ou d'auto-renforcement. Dans le cadre de cette thèse, nous avons adopté la théorie structurationniste en l'associant à une approche discursive et pragmatique des politiques publiques. Ce cadre théorique permet d'associer l'étude des structures, c'est-à-dire une structure de légitimation, de signification et de domination, à celle de l'agence humaine. Nous avons porté un vif intérêt aux discours que construisent et véhiculent les acteurs, ainsi qu'aux contextes d'énonciation dans lesquels ils les expriment.

Ce dernier chapitre entend analyser ces interactions en corrélation avec la question du changement et de l'inertie. Depuis 1987, assiste-t-on à un bouleversement des structures ? Sous le régime de Y. K. Museveni, la nouvelle politique publique contribue-t-elle à renforcer les structures ou à les modifier ? Les cinq chapitres empiriques de cette thèse ont fourni une analyse diachronique de la fabrication de cette nouvelle politique publique foncière. Depuis 1987, les transformations des structures de légitimation, de signification et de domination est l'œuvre des acteurs. Ils provoquent le changement en énonçant des schèmes interprétatifs dans un langage qu'ils adaptent à leur interlocuteur, mais également aux lieux dans lesquels se déroule l'action. Les changements ne sont pas brutaux, ils se déroulent plutôt d'une manière graduelle. L'inertie est la « compagne » du changement. La théorie structurationniste a pour principe fondamental la production et la reproduction des structures par l'action des individus. Cela signifie qu'un changement intègre les rouages de cette relation dialectique pour, par la suite, fournir les conditions de la reproduction. Cependant, nous décidons de nous focaliser principalement sur les conditions de l'inamovible, c'est-à-dire ce qui n'a pas été soumis au changement, et non sur les conditions de la reproduction suite au changement.

Ce chapitre est divisé en deux sections. La section 1 explore la question du changement. Nous étudions les transformations subies par les structures en tâchant d'identifier les moteurs

du changement et les bouleversements qu'ils provoquent sur les asymétries de pouvoir. La section 2 place au contraire l'accent sur l'inertie. Puisque la théorie structurationniste rend possible à la fois le changement et la reproduction de la structure, il s'agit de savoir s'il existe une immobilité des structures. Ces réflexions nous amènent à situer la question du changement et de l'inertie par rapport à celle de l'autonomie des acteurs nationaux. L'Ouganda est un régime sous aide. La contrainte de l'ajustement structurel a-t-elle malgré tout permis aux acteurs de jouir d'une autonomie suffisante afin de fabriquer une politique qui ne soit pas qu'une pâle copie des volontés des bailleurs ? Enfin, il semble pertinent de replacer l'action publique au centre du cadre théorique que nous avons forgé. Selon Jean-François Bayart (2006), l'État africain est toujours à la « recherche de l'hégémonie ». Notre cadre théorique a initialement épousé cette hypothèse. Or, la « guerre de position » constitue une lutte pour l'hégémonie puisque les acteurs qui véhiculent leurs schèmes interprétatifs cherchent à les rendre hégémoniques. Ainsi, il s'agit de mettre en relation cette « guerre de position » avec la « recherche de l'hégémonie » et d'explorer la manière dont l'action publique peut nous éclairer sur cette quête.

Section 1 : Le changement des structures par l'action

Yves Mény et Jean-Claude Thoenig soulignent que toute politique publique est porteuse d'une théorie du changement social (1989 : 140). En Ouganda, la fabrication d'une nouvelle politique publique se réalise par la formulation d'une série de lois. L'élaboration d'un programme d'action ne débute qu'à partir de 2002 pour se terminer en 2013. Ces lois constituent des mises en désordre de la société. Suivant la définition que l'on donne au changement, ces mises en désordre entraînent soit des phénomènes de changement, soit des mouvements d'auto-renforcement. La section 1.1 explore la manière dont les structures de légitimation, de signification et de domination changent, et les impacts qu'occasionnent ces phénomènes de changement sur les asymétries de pouvoir. Le pouvoir est relationnel. Dès lors, il s'agit également de repérer comment les acteurs en interaction se saisissent de l'action publique foncière pour construire leur pouvoir et leur légitimité. La section 1.2 explore la manière dont les acteurs en interaction se saisissent de l'action publique foncière pour construire leur pouvoir et leur légitimité. Cette sous-section réinterroge enfin les liens entre *policy* et *politics*.

1.1 Les mises en désordre de la société ougandaise : des moteurs de changement ?

De 1987 à 2012, une succession de lois donne progressivement un sens à la nouvelle politique foncière en Ouganda. Le gouvernement ougandais, influencé par les bailleurs de fonds, décide de réformer le système foncier par le droit formel étatique afin de donner un caractère contraignant aux nouvelles dispositions. Nous avons repéré trois mises en désordre de la société. Eve Fouilleux (2000) qualifie ces moments de conjoncture critique. Lorsqu'un ou plusieurs acteurs ne sont plus satisfaits du compromis politique précédent, ils ouvrent une nouvelle phase de négociation du compromis pendant laquelle les acteurs doivent gérer les tensions et les conflits. Bruno Jobert (1994) caractérise ces négociations comme une poursuite de l'échange politique (*Ibid* : 14). Cet échange prend forme dans la négociation et le compromis. Il est lié aux jeux des acteurs qui cherchent à rendre dominants leurs schèmes interprétatifs pour gagner cette quête de l'hégémonie. Eve Fouilleux (2003 :64) repère trois dynamiques expliquant l'ouverture d'une phase de conjoncture critique. La première est le fait d'un acteur qui souhaite accroître son pouvoir et/ou sa légitimité. Cette stratégie dite « offensive » permet à l'acteur qui ne se satisfait plus de la nature du compromis précédent d'entamer de nouvelles négociations. La deuxième est le fait d'un acteur qui souhaite modifier le compromis pour conserver sa légitimité et maintenir son pouvoir. Il s'agit d'une stratégie dite « défensive ». L'acteur en danger renégocie le compromis. Enfin, la troisième dynamique est une nouvelle stratégie « offensive ». Des acteurs extérieurs revendiquent un droit de participer à la fabrication des politiques publiques. L'entrée en conjoncture critique est, en Ouganda, majoritairement le fait des membres du gouvernement NRM.

La section 1.1.1 analyse les trois conjonctures critiques et les conditions de leurs mises en désordre par rapport au trois dynamiques mentionnées. La section 1.1.2 donne une définition du changement. La section 1.1.3 explore la nature de ces conjonctures critiques en fonction de la définition choisie. Sont-elles les moteurs de phénomènes de changement ou, au contraire, favorisent-elles des effets d'auto-renforcement, des formes de pratiques stabilisées ? En fonction de cette définition, il s'agit de savoir si la nouvelle politique foncière formulée sous le leadership de Y. K. Museveni s'ancre dans l'inertie du legs colonial ou s'affranchit de ce dernier. Ces changements mettent un terme à la reproduction des pratiques et engendrent les nouvelles conditions de la reproduction. Ils sont l'œuvre des acteurs qui, pendant le processus de fabrication de la nouvelle politique publique foncière, énoncent leurs schèmes interprétatifs afin

de gagner cette « guerre de position ». La section 1.1.4 analyse la façon dont les acteurs énoncent et propagent leurs schèmes, et questionne l'impact du langage choisi par les acteurs sur le processus de fabrication de la nouvelle politique publique.

1.1.1 Les entrées en conjoncture critique : le contrôle de l'exécutif

L'étude des phénomènes de changement nécessite la compréhension des négociations passées, afin d'appréhender, d'une part, la nature des compromis que l'on souhaite étudier, et d'autre part, les *traceurs* qui indiquent les bouleversements ou les effets d'auto-renforcement. De 1900 à 1986, les politiques publiques foncières formulées en période coloniale et postcoloniale placent l'État en tant que « propriétaire » et gestionnaire de la terre (chapitre liminaire). La réforme du système foncier participe d'une part à la capture politique du territoire, et d'autre part à la mise en place d'une économie tournée vers le captage des richesses, qu'elle serve les puissances coloniales ou les réseaux clientélistes fonciers sur lesquels repose le pouvoir. L'Ouganda n'est pas une exception. Les politiques postcoloniales sont « inscrites dans un legs colonial qui voit dans l'immatriculation et le titre foncier la seule forme de droit de propriété reconnue par l'État, et englobe l'ensemble des terres non immatriculées (c'est-à-dire l'essentiel du territoire, objet de droits coutumiers ou néocoutumiers) dans le Domaine privé de l'État » (Lavigne-Delville Ph., 2010b : 3). Ces politiques foncières favorisent le paradigme orthodoxe. Elles reposent, en théorie, sur la domination des régimes privés au détriment des régimes fonciers « coutumiers ». En pratique, peu de titres de propriété ont été délivrés depuis 1900 (chapitre liminaire et chapitre 3). L'objectif des politiques foncières coloniales et postcoloniales n'a jamais été d'homogénéiser le système foncier par le *freehold*. Ces politiques conçoivent l'État comme la seule structure politique légitime et construisent une structure de signification foncière, soutenue par un régime juridique domanial, favorisant une structure de domination de type étatique.

Les chapitres 3, 4 et 5 mettent en lumière une conjoncture critique. Bien que deux énoncés de solution se fabriquent en parallèle entre 1989 et 1993, il n'existe qu'un processus de problématisation où l'insécurité foncière est désignée comme problème. En déstabilisant l'équilibre social, l'insécurité foncière est perçue par le gouvernement NRM comme un frein à la construction du nouveau régime et à ses objectifs économiques. La formulation de l'énoncé de solution foncière en 1987 au sein de la Banque centrale ougandaise et celui fabriqué par la

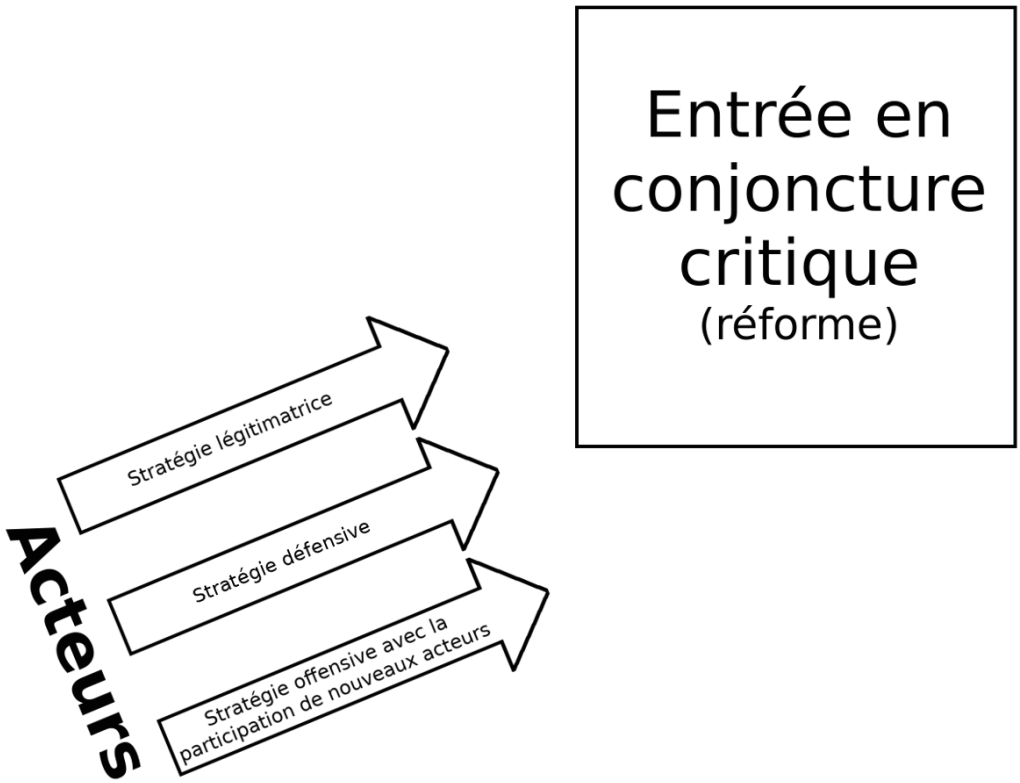
Commission constitutionnelle Odoki répondent à ce même problème. Cette conjoncture critique s'étale sur plus de dix ans et débute à la prise de pouvoir du nouveau président Y. K. Museveni. En 1987, la formulation d'une nouvelle politique publique n'est ni une stratégie de type offensive, ni une stratégie de type défensive. Le nouveau gouvernement NRM, présidé par Y.K. Museveni qui est à la fois chef de l'armée et leader du Parlement, entame une réforme du système foncier contrainte par les schèmes interprétatifs des programmes d'action des bailleurs de fonds. Cette dynamique est de type légitimatrice. En 1986, les structures étatiques ougandaises ont été mises à mal par vingt ans de dictature. L'État ougandais est devenu un « État prédateur » (Darbon D., 1990). La victoire du NRM s'inscrit dans une volonté de redonner une légitimé à l'État tout en construisant son pouvoir. La prise d'arme du guérillero Y. K. Museveni, à l'aide d'une armée caractérisée par les divisions régionales issues de la colonisation, ne permet pas aux vainqueurs de légitimer une victoire par les urnes. La victoire par les urnes entraîne une *base légitimatrice* construite notamment lors des campagnes électorales. Un coup d'État, suite à une période de déliquescence des institutions étatiques, entraîne sous le leadership de Y. K. Museveni une stratégie de type légitimatrice. Il s'y mêle trois volontés : la construction du pouvoir pour le nouveau régime en place, celle de sa légitimité, et enfin celle du rétablissement d'une légitimité érodée des institutions étatiques.

En Ouganda, ces trois volontés sont interdépendantes. Cependant, on remarque des « phases » accentuant plus au moins l'une d'entre elle. En 1987, l'entrée en conjoncture critique favorise davantage la construction du pouvoir NRM (chapitre 3). La réforme du système foncier se fait à huis-clos, ce qui limite fortement les conflits et les divergences d'opinions. Dans ce cadre, la conjoncture critique n'est pas caractérisée par la mise en débat public. La construction de la légitimité du pouvoir NRM et le rétablissement de la légitimité de l'État interviennent simultanément lors de la formulation d'une nouvelle Constitution (chapitre 4). Cette étape se déroule en parallèle de la réforme du système foncier entrepris avec les bailleurs de fonds. Afin de se distinguer des régimes dictatoriaux responsables de la transformation de l'État en prédateur, le gouvernement NRM fait de la formulation d'une nouvelle Constitution avec les citoyens ougandais les bases de sa légitimité politique. Cet exercice constitutionnel est une étape clef dans la reconstruction des institutions étatiques. La réhabilitation de l'État et la construction d'un pouvoir peuvent se dérouler sans construction d'une légitimité. Cependant, les 38 membres historiques du NRM, c'est-à-dire les ténors du régime, choisissent d'allier légitimité du régime et des institutions étatiques dans le but d'assurer une durabilité fondée sur une acceptation populaire de ce nouvel ordre politique.

En 1996, la reprise du processus de fabrication de la nouvelle loi foncière s'explique par une contrainte constitutionnelle. Elle impose au Parlement le vote de la loi foncière au plus tard pour le 2 juillet 1998 (chapitre 5). La conjoncture critique est toujours celle entamée en 1987 bien que de nouveaux acteurs participent à l'action publique foncière. Si la stratégie légitimatrice perd de sa force en raison de l'institutionnalisation engagée du nouveau régime, elle reste néanmoins le moteur de l'action publique foncière. En 2007, l'entrée en conjoncture critique est à saisir dans le renforcement de la personnalisation de l'action publique foncière en la figure du président Y. K. Museveni (chapitre 6). La présidentialisation du régime a débuté au milieu des années 1990 pour s'accélérer suite à l'instauration du multipartisme. L'amendement au *Land Act* de 1998 est majoritairement le fait d'un acteur, le Président, et s'inscrit dans le cadre d'une stratégie défensive. Cette entrée en conjoncture critique s'explique moins par la volonté du Président de conserver sa légitimité, que d'affirmer son pouvoir face à Mengo, dont l'attitude contestataire est perçue par le chef de l'État comme un affront. Il s'agit initialement d'une posture défensive, cependant le président Y. K. Museveni choisit d'attaquer pour maîtriser « l'ennemi ». Dans ce cadre, le Président renégocie le compromis d'une manière autoritaire.

Enfin, la troisième entrée en conjoncture critique est similaire à ce qu'Eve Fouilleux nomme la deuxième posture offensive, c'est-à-dire l'intervention de nouveaux acteurs souhaitant participer au processus de fabrication de la nouvelle politique publique. En Acholi (chapitre 7), la mise en œuvre des politiques publiques foncières à travers un programme de certification déclenche une nouvelle problématisation. Pour la première fois, elle est l'œuvre d'acteurs locaux extérieurs aux arènes décisionnelles de l'exécutif. Ces derniers souhaitent rouvrir les négociations à la lumière des conséquences de la mise en œuvre. La fabrication des problèmes publics est contrôlée par l'exécutif depuis 1986. Par leurs actions, ils bouleversent cette constante. Comme l'illustre la figure n°15, les trois types de conjoncture critique identifiés émergent par l'action des acteurs dans le cadre de stratégies légitimatrices, défensives ou offensives :

Figure 15: Les types de conjoncturse critiques



1.1.2 Définir le changement

Ces trois entrées en conjoncture critique ne sont pas synonymes de changement. Cela dépend de la définition que l'on donne au changement. Qu'est-ce que le changement ? Comment intervient-il ? Pour les approches cognitives et normatives, un changement radical est possible grâce aux actions des individus. Pris dans une lutte pour faire triompher leurs idées, les acteurs provoquent le changement en imposant de nouvelles croyances qui évacuent les anciennes (Muller P., 2005). En gagnant la « guerre de position », un acteur peut donc enclencher un phénomène de changement. D'autres approches pensent au contraire la lenteur du changement. Ces travaux sont réalisés par les néo-institutionnalistes. Ils soulignent des phénomènes de dépendance au sentier (Pierson P., 1993, 2000) ou théorisent le changement en évoquant des phénomènes exogènes rares comme la crise économique où la guerre (Clemence E. S. and Cook J. M., 1999). La césure entre ces deux types d'approches pour expliquer le changement vient notamment du poids de la variable déterminante qu'ils attribuent soit à l'acteur, soit à l'institution (la structure). Dans ce cadre, le chercheur est amené à penser qu'une

idée énoncée par un acteur a le pouvoir de changer de manière plus au moins radicale les représentations, alors que la contrainte de l'institution freine les changements importants. Pour l'approche structurationniste, la relation dialectique démontre que l'agence humaine et les structures sociales se mêlent dans une relation récursive où les actions sont permises par les structures sociales qui s'actualisent et se modifient en fonction de ces actions. Dès lors, il ne peut exister de dualisme puisque les actions se déroulent dans le cadre de structures à la fois facilitatrices et contraignantes, elles-mêmes perpétuellement transformées par les actions des acteurs. Dans ce cadre, l'action des individus peut changer une structure malgré les contraintes qu'elle fait peser sur eux tout comme leurs actions peuvent renforcer les structures.

Le changement ne peut être étudié qu'en analysant conjointement l'agence humaine et les trois structures identifiées, c'est-à-dire une structure de légitimation, de signification et de domination. Par exemple, les travaux de Vivianne Jabri (1996) ont analysé la guerre comme un phénomène social reproductible parce qu'il est socialement accepté. Ceux de Julie Trottier (2007a) ont démontré que la construction d'un mur de séparation entre Israël et le Cisjordanie exprime un changement de politique sécuritaire qui renforce la structure de domination en Israël, alors qu'elle bouleverse les structures de domination en Palestine et, en conséquence, affecte les asymétries du pouvoir.

Dans le cadre de cette thèse, le changement n'est pas appréhendé sous l'angle d'une séquence d'action. En conséquence, nous ne considérons pas une mise à l'agenda d'un problème comme un changement en soi, mais nous nous focalisons sur les changements de la structure de légitimation, de signification et de domination. À l'instar de Peter Halls (1986, 1993) nous considérons le changement cognitif lorsque trois transformations interviennent. Il s'agit premièrement d'un changement des objectifs des politiques étudiées et du cadre normatif qui oriente l'action publique. Ce cadre normatif est notre structure de légitimation qui oriente, encadre mais surtout légitime simultanément les actions des individus. Deuxièmement, le changement se manifeste dans la création de nouveaux instruments qui n'ont cependant pas vocation à ébranler la structure de signification. Enfin, Peter Halls évoque les changements dans les modes d'utilisation d'un instrument. Par exemple, un instrument peut être adapté à un nouveau contexte. Cependant, les travaux actuels en politiques publiques ne considèrent pas les structures de domination dans leur cadre d'analyse, et Giddens A. (1987) et Jabri V. (1996) se sont davantage penchés sur les mécanismes de reproduction des structures sociales. En conséquence, il n'existe pas d'approche caractérisant le changement de la structure de domination. Une structure de domination s'incarne dans l'autorité sur une ressource, ou encore

dans la capacité de l'allouer, de la gérer. Nous considérons alors qu'un changement radical de la structure de domination implique un bouleversement dans la désignation de l'autorité sur une ressource et de son rôle de gestionnaire, ainsi que dans la capacité d'allocation de la ressource.

1.1.3 Les phénomènes de changement

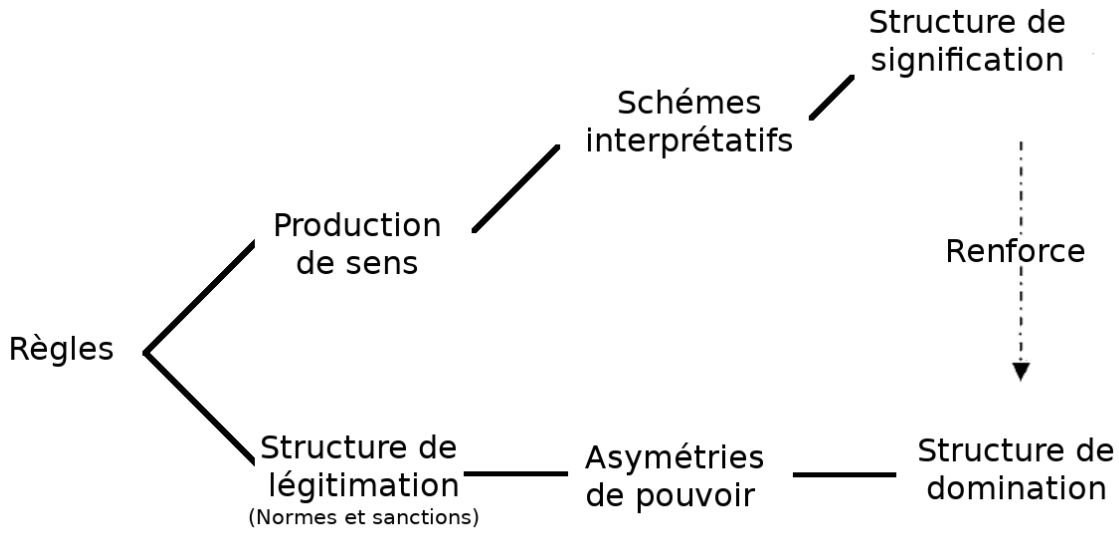
Le changement désormais caractérisé, dégager des critères doit permettre de l'évaluer. En Ouganda, depuis la prise de pouvoir de Y. K. Museveni, y-a-t-il eu un ou des changements survenus dans le cadre de la fabrication de cette nouvelle politique publique foncière ? Bien qu'on ne puisse pas extraire les structures de leur relation dialectique avec l'agence humaine, nous choisissons de les étudier à la fois séparément, c'est-à-dire dans différentes sous-parties, et ensemble pour ne pas trahir notre approche. La section 1.1.3.1 explore la manière dont la structure de signification change à partir de 1987. Ce changement est progressif et se déroule sur une période de dix ans. Il s'agit de considérer le degré du changement mais également d'identifier les mécanismes qui l'expliquent. La section 1.1.3.2 analyse le changement survenu dans la structure de légitimation, et les conséquences qui en découlent sur la structure de domination.

1.1.3.1 Le néo-libéralisme contre l'omniprésence de l'État

Suivre les interactions entre l'agence humaine et les structures dans le cadre d'une étude sur la fabrication des politiques publiques foncières nous a permis de mettre à jour un changement important dans la structure de signification. Pendant la colonisation, les politiques publiques foncières sont strictement orientées par une politique économique en faveur de la Couronne britannique. Elles servent un protectorat conçu en tant qu'extracteur de ressources. La propriété privée existe et elle est introduite très tôt en Ouganda, notamment dans le royaume du Buganda. Cependant, aucun programme d'action n'est mis en place afin d'homogénéiser le système foncier. La propriété privée et le titre mailo sont seulement distribués à des individus proches du pouvoir et non à des personnes lambda (chapitre liminaire). Quelques projets pilotes orientés vers une expansion du titre de propriété se sont déroulés à la fin de la période coloniale (chapitre liminaire et chapitre 4). Toutefois, ces tentatives restent isolées et leur impact fortement marginal. Ainsi, de 1900 à l'indépendance, les productions par l'État de normes et

de schèmes interprétatifs renforcent une structure de domination de type étatique. Il s'agit d'une reproduction des pratiques sociales. Le figure n°16 s'inspire des travaux de Julie Trottier (2007a) et cherche à illustrer ce mouvement d'auto-renforcement.

Figure 16: Reproduction d'un système social



À l'indépendance, les régimes d'Obote et d'Idi Amin se construisent sur les caractéristiques de « l'État providence ». Dans ce cadre, l'État est le moteur du développement. La politique foncière a pour objectif la modernisation, et s'appuie sur des fermes d'élevage. La privatisation ne figure pas au programme d'action des gouvernements. L'augmentation de la productivité est envisagée sous l'angle des fermes d'élevage. Cette structure de signification fondée en théorie sur « l'État providence » perdure jusqu'à la prise de pouvoir de Y. K. Museveni (chapitre liminaire).

Entre 1987 et 1993, les changements amorcés sont possibles grâce à l'entrée de nouveaux acteurs au cœur des arènes de fabrication des politiques publiques foncières. Nous pensons la mise à l'agenda de la question foncière comme le fruit d'une conjoncture entre variables internes et externes, une entrée en conjoncture critique de type légitimatrice. Cependant, il n'en reste pas moins qu'en acceptant un financement de sa réforme foncière par la Banque mondiale, le gouvernement NRM embrasse, dans une certaine mesure, les orientations néolibérales inscrites dans les programmes fonciers de la Banque (chapitre 3). Ces nouveaux schèmes interprétatifs véhiculent un objectif : l'homogénéisation du système foncier

par la propriété privée. Si la tenure *freehold* n'est pas inconnue en Ouganda, sa délivrance n'a jamais été envisagée à une large échelle et pour toutes les catégories d'individus. Pourtant, les négociations entre acteurs amènent à la formulation d'un énoncé métissé, reflétant à la fois l'ancienne structure de signification, celle fondée sur les principes de « l'État providence », et celle de type néolibéral (chapitre 3). Dans les années 1990, ce métissage n'a rien de surprenant et reflète les dissociations existant suite à la rencontre du capitalisme libéral et de l'étatisme (Le Bris E. et Le Roy E.., 1986 : 7). Dans ce cadre, il semble impossible d'identifier un « acteur providentiel » (Muller P., 2005 : 185) qui associe son nom à la réforme. Il s'agit davantage d'un métissage entre deux énoncés formulés par un nombre restreint d'acteurs. Toutefois, il amorce une altération de la structure de signification se déroulant de manière graduelle.

Ce changement s'accélère lors du bouleversement de la structure de légitimation et de domination (chapitre 4), mais également en raison d'une intégration des principes du néolibéralisme par les acteurs du gouvernement NRM. La structure de signification de type néolibéral se construit sur des schèmes interprétatifs privilégiant la propriété privée et le développement du marché foncier. Le métissage de « l'ordre ancien » conserve l'autorité sur les terres et, a fortiori, sur les transactions foncières, et ne privilégie pas le développement libéral du marché foncier. La transformation de la structure de signification s'accélère suite à la réforme du système juridique domanial. En 1995, l'écroulement de ce système permet de confier la « propriété » des terres aux citoyens. En se retirant, l'État accepte de ne plus être au cœur des transactions foncières. Par ailleurs, à la reprise de la fabrication de la loi foncière de 1998, les principes du néolibéralisme sont acceptés par les ténors du NRM ce qui affecte le travail définitionnel de l'énoncé de solution foncière (chapitre 5). En 1996, le changement d'objectif suppose l'homogénéisation du système foncier par le *freehold,* que ce soit en milieu urbain ou rural. Le rôle des acteurs intermédiaires en 1996 est décisif. Les schèmes interprétatifs qu'ils véhiculent épousent les postulats du paradigme orthodoxe. Peu nombreux, ces acteurs intermédiaires appartiennent à la fois aux espaces de construction intellectuelle et aux espaces de négociations des compromis, ce qui facilitent la circulation des idées.

Un nouvel instrument est fabriqué pour adapter cet objectif à la formalisation des droits fonciers « coutumiers » : le certificat. Initialement, cet instrument ne permet pas la reconnaissance des communs fonciers. Son adaptation aux gestions en commun n'est pas l'œuvre des parlementaires, de fonctionnaires ou de membres du gouvernement NRM. Ce sont des ONGs locales et des acteurs extérieurs qui introduisent l'adaptation. Les députés acceptent l'introduction de ce nouvel instrument. Toutefois, il n'est pas accepté pour son caractère

innovant, c'est-à-dire la reconnaissance des communs fonciers, mais pour sa ressemblance avec le titre de propriété (chapitre 5).

1.1.3.2 La pluralité des tenures contre le système juridique domanial : la structure de domination érodée

Depuis 1900, toutes les structures de signification que nous avons étudiées interagissent avec une structure de légitimation de type domanial. Elles se renforcent mutuellement. La structure de légitimation de type domanial est mise en place à l'arrivée des colons britanniques et permet à la Couronne de construire les bases de son pouvoir en contrôlant le territoire ougandais. Le système Torrens permet de mettre en place une politique foncière tournée exclusivement vers l'enrichissement des colons. Elle est à la fois la base de la structure de signification, mais également un pilier de la structure de domination puisqu'elle permet d'affirmer à la fois un contrôle sur les ressources, et sur les humains (chapitre liminaire). Cette structure de signification est au cœur des projets politique et économique des colons. Elle est conservée par les régimes postcoloniaux qui, à leur tour, en font le pilier de la structure de signification et de domination. Elle est instrumentalisée par les gouvernements en vue d'accentuer les asymétries de pouvoir. Dans le cadre de pratiques néo-patrimoniales, elle facilite la transformation des ressources économiques foncières en ressources politiques. Ces pratiques ne sont pas inconnues des régimes coloniaux. Cependant, à partir de 1962 elles participent à la construction des bases du pouvoir des régimes postcoloniaux.

Cette structure de légitimation est celle qui résiste à l'énoncé de solution foncière empreint des schèmes interprétatifs véhiculés par la Banque mondiale. En effet, seuls des fonctionnaires du ministère des terres et des ténors du NRM participent aux premières négociations. Ce huis-clos freine l'apparition de nouveaux schèmes. Le premier changement porté par des acteurs, et plus précisément par des acteurs énonçant de nouveaux schèmes interprétatifs, se produit une nouvelle fois lors de la formulation du chapitre foncier de la Constitution à partir de 1994. Cette réforme est souhaitée par les membres historiques du gouvernement afin de légitimer le régime politique NRM d'une part, et de s'appuyer sur une reconstruction des institutions étatiques d'autre part. Les stratégies d'effacement mis en place par la Commission Odoki ne fonctionnent pas, et le métissage de « l'ordre ancien » n'est pas validé par l'Assemblée constitutionnelle (chapitre 4). Ce sont bien de nouveaux acteurs qui énoncent et propagent de nouveaux schèmes interprétatifs. Ils n'appartiennent pas aux membres

historiques du NRM. Cette « liberté » d'expression est permise par les caractéristiques mêmes du *No-Party-System* qui privilégient le mérite individuel et freinent la fabrication d'une charpente idéologique propre au NRM.

Ces acteurs sont issus des régions du Nord et de l'Est. Ils portent avec eux les stigmates des divisions coloniales et une méfiance envers le gouvernement NRM. Nous pouvons les comparer à ce que Muller P. (2005 : 185) nomme « un groupe d'agents relativement bien identifiable, qui va à la fois théoriser le changement et le prendre en charge dans l'action ». Ils introduisent un nouveau langage, celui des dimensions sociales et politiques du foncier. Ils sont secondés par un autre groupe d'acteurs devenus les intermédiaires de Mengo depuis sa restauration en tant qu'institution traditionnelle apolitique. Bien qu'il n'existe aucun consensus entre eux, ils sont également les moteurs du changement. Les nouveaux schèmes plaçant le citoyen comme « propriétaire » de sa terre se propagent sans difficulté en raison des asymétries de pouvoir contestées que sous-tend l'ancienne structure. Depuis 1962, le clientélisme foncier est une base du pouvoir le construit, le solidifie et l'érode simultanément. Le clientélisme est par nature un système exclusif. Lors de la formulation du chapitre foncier de la Constitution, les délégués contestent les asymétries de pouvoir qu'engendre le clientélisme foncier. Cette contestation passe par le refus de légitimer une nouvelle fois l'instrument de ce clientélisme : la structure de légitimation de type domanial. La nouvelle structure de légitimation juridique est à tenure mixte, un système empreint de *common law*. Elle confère aux citoyens la « propriété » des terres et prive le nouveau gouvernement d'un statut de « propriétaire » des terres acquis en 1900.

Pour la première fois en Ouganda depuis 1900, une nouvelle structure de légitimation entraîne une érosion de la structure de domination de type étatique (chapitre 4). La structure de légitimation et de signification sont liées à la structure de domination. Depuis 1900, le système juridique domanial permet à l'État d'assurer un contrôle politique du territoire et d'orienter le développement de l'agriculture. Suite aux débats constitutionnels, le triomphe de nouveaux schèmes supprime les terres publiques et transforme le système foncier en un système mixte. La transformation de la structure de légitimation retire à l'État son statut de « propriétaire » des terres, c'est-à-dire son statut d'autorité vis-à-vis de la ressource foncière. S'il conserve son rôle de gestionnaire, c'est-à-dire la capacité d'allouer, il n'est plus l'autorité centrale (chapitre 4). La structure de domination n'est pas bouleversée de manière radicale, cependant ce changement est significatif puisqu'il modifie les asymétries de pouvoir. Il est le signe d'un « nouvel ordre »

contre le métissage de « l'ordre ancien », un compromis hégémonique négocié entre l'ancienne garde NRM et les nouveaux acteurs qui composent ce mouvement politique.

1.1.4 Le langage de l'action publique foncière

Les changements analysés sont l'œuvre des acteurs impliqués dans la fabrication de la nouvelle politique publique foncière. Pendant les trois entrées en conjoncture critique, ils utilisent des stratégies discursives et forment, par exemple, des coalitions afin de propager leurs schèmes interprétatifs. L'argumentation comme activité sociale varie selon les lieux dans lesquels l'énoncé de solution circule. Lors de la publicisation des débats, l'argumentation des acteurs ne se fonde pas sur des démonstrations quasi-logiques. Elle se caractérise davantage par des dynamiques de sur-politisation et des techniques de détechnicisation et de politisation. Les activités sont persuasives et les arguments ne tendent pas à être vraisemblables. Cette préférence peut notamment s'expliquer par la composition des auditoires pendant cette phase. La publicisation des débats intervient lorsque le comité parlementaire travaille l'énoncé de solution. Dans ce cadre, les parlementaires deviennent des cibles à distance. Afin de les persuader, c'est une argumentation sur l'allégeance qui est déployée. Elle ne mobilise pas des arguments quasi-logique mais repose sur la loyauté, c'est-à-dire l'émotionnel (chapitre 5 et 6).

Cette phase correspond à une grande activité de la presse. Les acteurs utilisent en parallèle cette occasion pour capturer un électorat. Cependant, la question foncière en Ouganda peut difficilement mobiliser un auditoire universel puisque le pays est divisé par les tenures foncières, le Sud étant caractérisé par le mailo et le *freehold* lorsque le Nord est davantage familier des régimes fonciers « coutumiers ». En tant qu'ethnie majoritaire concentrée au sein du poumon politique et économique du pays, les Baganda constituent une partie importante de l'électorat. Comme évoqué précédemment, la fabrication des politiques publiques foncières démontre qu'il est pourtant difficile, pour les élus, de capitaliser sur cette question car elle divise l'électorat plus qu'elle ne l'unit (chapitre 5 et 6).

À l'inverse, lors du travail définitionnel à huis-clos, le nombre limité d'acteurs, combiné à l'aspect privé des discussions, tend à techniciser les arguments. En 1987 et 1996, les phases de problématisation n'engagent pas le public puisqu'il n'y a pas publicisation. Des études sont mobilisées afin de construire des arguments vraisemblables (chapitre 3 et 5). Par exemple, le foncier est mobilisé comme une ressource productive lors de la fabrication des énoncés à huis-

clos (chapitre 3) lorsqu'il est reconnecté à son champ social et politique lors des débats publics à partir de 1997 (chapitre 5). Cependant, il ne s'agit pas d'une constante puisque la problématisation de l'amendement au *Land Act* se réalise en dehors de toute étude ou expertise et les acteurs mobilisent davantage des arguments persuasifs construits autour de la fabrication d'un ennemi et d'un public de victimes (chapitre 6).

Pendant les débats à l'Assemblée, les délégués élus sur le critère du mérite individuel doivent trouver un langage commun afin d'interagir. Le vide idéologique du NRM et la non reconnaissance des partis politiques favorisent un autre type de langage que celui utilisé pendant les réunions privées. L'ordre nouveau reconnecte le foncier à son champ social et politique parce que ce langage est familier de tous (chapitre 4). Ce langage commun facilite les débats qui, en juin 1995, tendent vers le compromis hégémonique.

Depuis 1986, les fonctionnaires du ministère des terres, les membres du Cabinet en charge des réformes et le Président adoptent un langage qui déconnecte l'objet foncier de son champ social et politique. Ce langage n'est pas celui de Mengo qui ethnicise l'enjeu foncier et détechnicise ses arguments afin de trouver des alliés. L'ethnicisation de l'argumentation lors de la fabrication du *Land Act* et de son amendement est désapprouvée par le gouvernement qui y répond par la coercition physique et psychologique (chapitre 5 et 6). Les acteurs privilégient tel ou tel langage en fonction des schèmes interprétatifs qu'ils souhaitent voir triompher.

Les acteurs développent des arguments en fonction des personnes à qui ils s'adressent (Perelman E. et Olbrechts-Tyteca L., 1992), l'étude de ces différentes stratégies le confirme. En fonction des lieux, les acteurs n'utilisent pas le même langage, les mêmes « techniques discursives permettant de provoquer ou d'accroître l'adhésion des esprits aux thèses qu'on présente à leur assentiment » (*Ibid*: 5). Les activités de persuasion ne se déroulent pas dans un espace dépersonnalisé mais sont liées à l'auditoire que l'on cherche à influencer (*Ibid* : 24). Enfin, l'analyse des pratiques discursives des acteurs démontre que l'utilisation d'un langage commun facilite la fabrication d'un compromis.

1.2 Pouvoir et changement

Tout changement entraîne inévitablement des modifications dans les asymétries de pouvoir qui peuvent être utilisées par les acteurs pour transformer ou renforcer les structures.

La section 1.2.1 analyse les liens existant entre changement et asymétries de pouvoir et la manière dont les transformations opérées sont utilisées par les acteurs dans la fabrication des nouvelles structures. Le pouvoir est relationnel. Tout au long du processus de fabrication, les acteurs l'utilisent pour rendre dominant leurs schèmes. En parallèle, certains l'utilisent comme une ressource politique. La section 1.2.2 explore la manière dont les acteurs qui fabriquent la nouvelle politique publique se saisissent de l'action publique foncière pour renforcer leur pouvoir et leur légitimité.

1.2.1 La modification des asymétries de pouvoir

Les interactions de pouvoir entre acteurs dépendent de leur utilisation des ressources de la structure de domination. Les asymétries de pouvoir sont inhérentes aux structures de domination. Dans notre cas d'étude, le changement de la structure de légitimation provoque une érosion de la structure de domination qui bouleverse les relations de pouvoir. Le retour des royaumes en tant qu'institutions traditionnelles en 1993 et la restauration du système mailo-bibanja dans le cadre d'un système foncier mixte bouleversent les relations de pouvoir entre Mengo et le gouvernement NRM. En perdant son statut de « propriétaire » des terres, l'État perd du pouvoir. Mengo en tire avantage. En se positionnant comme l'autorité suprême, le « propriétaire » symbolique des terres mailo, mais également en gardien des traditions foncières inventées, Mengo ambitionne d'accroître son pouvoir foncier pour bouleverser la structure de domination de type étatique. Sa légitimité et son pouvoir foncier permettent à Mengo de négocier la restauration du système mailo-bibanja comme une tenure qui sépare l'abusus de l'usufruit.

Le retour de ces divisions sur la terre mailo, c'est-à-dire la division entre l'abusus et l'usufruit, redessine les asymétries de pouvoir puisque la structure de domination a été impactée et est toujours en construction. Le droit formel étatique n'a pas un droit de regard complet sur les relations foncières entre un propriétaire mailo et un détenteur-occupant. En se positionnant comme le gardien des traditions liées à cette relation, Mengo revendique son autorité. Il construit sur ce pouvoir foncier ses revendications politiques. Son projet politique lui permettrait d'obtenir les capacités d'allocation de la ressource foncière que possède l'État. Ce changement entraînerait un bouleversement radical de la structure de domination de type étatique (chapitre 5). L'entrée en conjoncture critique lors de l'amendement au *Land Act* en

2007 est une stratégie défensive orientée vers le renforcement de la structure de domination de type étatique (chapitre 6). En personnalisant l'action publique foncière, le chef de l'État codifie davantage la tenure foncière mailo-bibanja, une tenure qui échappe partiellement à la domination de l'État. Ce sont ces nouvelles asymétries de pouvoir qui sont contestées par le Président.

Les asymétries de pouvoir sont également modifiées par la structure de signification qui, en 1998, renforce la structure de domination. En effet, le *Land Act* de 1998 confirme le hors-jeu des institutions traditionnelles et des autorités « coutumières ». Seul un maigre compromis à l'égard de Mengo permet aux institutions traditionnelles d'être représentées symboliquement par les organes clefs de l'administration foncière décentralisée. La nouvelle structure de signification confirme son objectif principal, à savoir la formalisation des droits fonciers « coutumiers » par le droit formel étatique (chapitre 5). En Ouganda, la nouvelle politique publique foncière en fabrication confirme la mise à l'écart et l'affaiblissement des institutions traditionnelles et des autorités « coutumières » (Mamdani M., 2013, Sklar L. R., 2003). Ces asymétries de pouvoir sont d'ailleurs contestées lorsqu'elles s'ancrent dans la réalité. La mise en œuvre d'un programme de certification en Acholi modifie les systèmes de gouvernance locaux et précipite la création de nouvelles configurations d'acteurs qui se battent pour ce pouvoir foncier (chapitre 7).

1.2.2 L'action publique foncière: entre « politics » et « policy »

Le pouvoir est relationnel. Lorsque les acteurs interagissent, des relations de pouvoir se construisent et nourrissent le processus de fabrication de la nouvelle politique publique foncière. Ce pouvoir peut être mis au service du *politics*. Cette étude a démontré qu'il existe de multiples facettes aux liens existant entre *politics* et *policy*. L'action publique foncière peut être utilisée comme une ressource politique. Par exemple, dans le cadre de sa thèse de doctorat en science politique, Elise Demange (2010) démontre que la personnalisation de l'action publique et la captation des ressources alimentent les pratiques néo-patrimoniales. Elle évoque également l'utilisation de l'action publique comme ressource électorale lors des campagnes présidentielles et parlementaires (*Ibid* : 586). Notre étude a démontré que l'action publique foncière n'est pas une ressource électorale facilement exploitable par les élus (chapitre 6). Certains acteurs l'utilisent dans le cadre de stratégies à long terme et non lors de périodes électorales définies. Capturer ou renforcer son emprise sur l'électorat Baganda est essentiel pour les partis politiques, cependant cette question ne permet pas d'unir les Ougandais puisque le système mailo est vivement critiqué en dehors de la région centrale. La question foncière est identitaire et profondément ancrée dans les divisions territoriales issues de la colonisation. Les candidats à la présidentielle évitent de l'exploiter afin de ne pas subir des sanctions électorales dites de « blame avoidance » par Kent Weaver (1986). Toutefois, la question foncière est beaucoup plus attractive pour les parlementaires puisqu'elle peut regrouper une communauté spécifique autour d'un enjeu. Cette observation ouvre de nouveaux champs de réflexions sur les liens unissant *politics* et *policy*.

L'action publique foncière est un mode de légitimation politique pour le parti NRM et plus particulièrement pour le président Y. K. Museveni. Chaque chapitre a démontré que le « problème » mailo est un problème sur lequel il construit sa légitimité en fabriquant progressivement la figure d'un ennemi en la personne du propriétaire mailo. Les détenteurs-occupants sont des individus qu'il faut protéger des ennemis, un discours populiste qui ne quitte plus le répertoire du Président dès 1987. Edelman Murray (1991 :37) rappelle que les problèmes fabriqués « désignent ce qui est vertueux ou utile et qui est dangereux ou inadapté, ils indiquent quels actes seront récompensés et lesquels seront sanctionnés ». Cependant, il souligne que ces constructions ne doivent pas être appréhendées comme des solutions efficaces apolitiques mais, qu'au contraire, elles servent des manœuvres politiques en cours (*Ibid* : 47). Depuis 1987, le

Président capitalise sur l'action publique foncière en l'utilisant notamment comme un instrument essentiel à la construction de sa légitimité politique en région centrale.

Enfin, cette étude a mis l'accent sur des pratiques politiques que l'on ne retrouve pas en contextes occidentaux : l'action publique comme mode d'opposition politique. D'ordinaire, la question du *politics* se pose davantage sous l'angle de l'influence des partis politiques dans la fabrication des énoncés (Schmidt M., 1996 ; Boussaguet L. et Muller P., 2005), ou des interactions entre acteurs partisans et acteurs spécialisés (Zittoun Ph., 2001). Notre étude a démontré qu'en Ouganda les acteurs politiques peuvent également se saisir de l'action publique pour s'opposer à un régime politique et ainsi faire de la politique. Elise Demange (2010 : 614) évoque brièvement ce phénomène en parlant d'opportunité de contestation. En nous appuyant sur les travaux de Sindjoun L. (2003), nous affirmons que les liens unissant le *politics* au *policy* peuvent être appréhendés en s'intéressant à la présence de l'action publique au sein d'une arène politique, c'est à dire un lieu où les acteurs de la compétition politique agissent. Cet argument confirme les réflexions d'Andy Smith et Patrick Hassenteufel (2002:70) qui, pour appréhender la politisation des politiques publiques, proposent d'étudier leur existence au niveau politique. En Ouganda, l'étude des énoncés lors des sessions parlementaires nous a permis de considérer les partis de l'opposition comme des acteurs qui « communient dans la critique au régime » (Sindjoun L., 2003 : 39). En formant des alliances de circonstance (chapitre 6), ils peuvent véritablement affecter le processus de fabrication de la politique publique foncière.

Conclusion

Dans le cadre de cette thèse, nous considérons les mises en désordre de la société comme des entrées en conjoncture critique. Elles sont majoritairement le fait de l'exécutif et confirment « qu'une politique est construite avant que la question ne se pose sociétalement » (Darbon D., 2015 :85). Elles s'inscrivent dans des stratégies offensives, défensives et légitimatrices. La stratégie légitimatrice n'est pas évoquée par Eve Fouilleux (2003) en raison des différences de contextes politiques existant entre les pays occidentaux et africains. Dans le cadre de son étude sur les Politiques Agricoles Communes, elle n'est pas confrontée à une phase de reconstruction des institutions étatiques. La stratégie légitimatrice mêle à la fois construction d'un pouvoir et d'une légitimité. Selon notre définition du changement, ces conjonctures ne sont pas considérées en soi comme des phénomènes de changement. Cependant, chaque conjoncture critique peut participer au changement.

Etudier comment la nouvelle politique publique foncière se fabrique en interaction avec les structures sociales a permis d'identifier trois changements. La structure de légitimation passe d'un type domanial à un type de tenure mixte. La structure de signification fondée sur « l'Etat providence » bascule vers une structure de signification de type néolibéral. Enfin, la structure de domination de type étatique s'érode. Elle n'intègre pas d'autres structures de domination mais perd de sa force lorsque les acteurs transfèrent aux citoyens la « propriété » des terres. Ces changements sont l'œuvre des acteurs qui déploient des stratégies discursives différentes selon les lieux au sein desquels les énoncés circulent. Les acteurs cherchent à rendre dominant leurs schèmes interprétatifs en recourant à une argumentation persuasive qu'ils adaptent à leur auditoire. L'utilisation d'un même langage, et ce malgré la diversité des arguments, semble faciliter la fabrication des compromis et, a fortiori, du changement.

Les changements étudiés se produisent lors de l'entrée en conjoncture critique de type légitimatrice. Ils interviennent dans le cadre d'un contexte politique particulier, c'est-à-dire au cœur d'une dynamique de reconstruction des structures étatiques par un nouveau régime politique. Ils ne se produisent pas l'un à la suite de l'autre car ces changements sont progressifs. La structure de signification commence à changer en 1987 mais n'est véritablement transformée qu'en 1998, suite au bouleversement de la structure de légitimation et de domination. Dans tous les cas, les changements se produisent lorsque de nouveaux schèmes sont énoncés par des acteurs extérieurs au noyau dur du NRM. Ce sont, par exemple, les nouveaux schèmes véhiculés

par le « bricolage cognitif » de la Banque mondiale et par les parlementaires du Nord et de l'Est qui insufflent le changement. Les acteurs tentent par la suite de propager leurs schèmes et usent pour ce faire de stratégies. La structure de signification de type néolibéral construite par les acteurs peut être appréhendée comme le fruit d'un changement radical puisque les changements d'objectifs s'associent à un changement d'instrument. Cependant, en 1987 cette structure de signification continue de renforcer la structure de domination de type étatique. Elle repose toujours sur une structure de légitimation juridique de type domanial où l'État est à la fois l'autorité suprême en tant que « propriétaire » des terres et le gestionnaire en contrôlant les capacités d'allocation. Le renforcement du virage opéré en 1987 se confirme lorsque la structure de légitimation change et que le discours économique néolibéral est définitivement accepté par les membres du gouvernement NRM. La structure de signification peut donc être bouleversée sans que la structure de légitimation et de domination ne soient impactées (chapitre 3). Toutefois, notre cas d'étude a démontré que le changement de la structure de légitimation en 1995 a renforcé la structure de signification de type néolibéral et érodé la structure de domination de type étatique.

La théorie structurationniste propose une analyse de la structure de domination en lien avec les relations de pouvoir. En conséquence, les changements affectent inévitablement les asymétries du pouvoir. Dans le cadre d'une relation de pouvoir, les acteurs utilisent les ressources asymétriques de la structure de domination. Par exemple, les changements étudiés ont transformé les asymétries en la faveur de Mengo qui les utilise pour modifier la structure de domination. Cette étude a donc démontré le caractère « générateur » du pouvoir, où la recomposition des asymétries participe à la formation et à la reproduction de nouvelles structures. Ce pouvoir est présent au cœur des relations *politics/policy*. En fabriquant une nouvelle politique publique foncière, les acteurs peuvent chercher à renforcer leur pouvoir et leur légitimité. L'action publique se transforme en ressource politique et peut influencer le processus de fabrication.

Section2 : L'action publique foncière en Ouganda : l'inertie imbriquée dans la recherche de l'hégémonie

Anthony Giddens (1987) s'intéressait moins aux changements des structures qu'à leur reproduction. Or, utiliser un cadre théorique structurationniste peut amener le chercheur à considérer à la fois le changement et l'inertie. La première section a mis en lumière les changements et démontré que la structure n'est pas immuable. Les propriétés structurelles des systèmes sociaux doivent être considérées à la fois comme les instruments des pratiques, et leurs résultats. Les structures peuvent donc changer grâce aux actions. En Ouganda, ces changements s'accompagnent de mouvements d'auto-renforcement concernant la structure de domination. Si le bouleversement de la structure de légitimation l'érode, aucun changement radical n'intervient. La section 2.1 conceptualise cette inertie puis l'opérationnalise.

Cette étude a démontré que le poids des acteurs nationaux est déterminant dans le déroulement des phénomènes de changement et d'auto-renforcement. Si l'influence des bailleurs de fonds ne doit pas être sous-estimée, celle des acteurs locaux est tout aussi importante. La section 2.2 analyse cette autonomie tout en questionnant le sens du processus de fabrication de cette nouvelle politique publique foncière. La domination des schèmes interprétatifs s'ancre-t-elle dans une réalité au service de l'hégémonie ? Il s'agit ici d'interroger l'étude de l'action publique pour la mettre en lien avec la « recherche de l'hégémonie » en contextes africains telle que théorisée par Jean-François Bayard (2006).

2.1 Les limites du changement : une structure de domination inamovible ?

En Ouganda, les changements de structure et le bouleversement des asymétries de pouvoir se produisent alors que la structure de domination de type étatique se maintient. Son érosion n'est que partielle. Comment analyser la persistance de cette structure dans le temps ? Les approches cognitives et normatives mettent l'accent sur le changement de la structure de signification. Cependant, leur mise à l'écart des structures de domination ne leur permet pas d'étudier le changement ou les phénomènes d'auto-renforcement de cette structure. La section 2.1.1 propose d'utiliser la notion de dépendance au sentier empruntée aux approches néo-institutionnalistes historiques, et de l'adapter à la structure de domination afin d'étudier sa

rigidité. La section 2.1.2 opérationnalise cette définition et repère trois causes à cette rigidité à savoir la concentration de l'autorité politique, les contraintes inhérentes à la « guerre de position », et enfin le poids de l'ancrage de la structure de domination au sein de la société.

2.1.1 Comprendre l'inertie

Notre étude a démontré que la structure de domination s'érode en raison d'un bouleversement de la structure de légitimation. Cette érosion n'entraîne pas un changement radical et la structure de domination de type étatique se maintient, et se renforce, face aux oppositions de certains acteurs. Comment expliquer l'inertie ? Vivienne Jabri (1996) avance que la guerre est une continuité sociale parce que toute la société adhère à une structure de signification qui légitimise la violence. Elle démontre que cette légitimité se construit parce que la guerre n'est pas une inconnue. Au contraire, la guerre est ancrée dans les normes sociales qui se sont institutionnalisées progressivement à travers le temps et l'espace (*Ibid* : 157).

Pour expliquer la persistance de la structure de domination, nous souhaitons conserver cette approche par l'ancrage des structures en utilisant la notion de dépendance au sentier (*path dependency*). Elle a été développée en science politique au cours des années 90. Centrale pour les néo-institutionnalistes historiques, cette notion démontre que les choix effectués en amont, ainsi que les institutions politiques au sein desquelles ils sont faits, ont un poids sur les décisions présentes. En l'adaptant à notre cas d'étude et à notre cadre théorique structurationniste, nous reprenons ici la thèse de Paul Pierson (1993). Cette dernière consiste à dire que l'existent, c'est-à-dire le sens des décisions passées, est un frein au changement car : « initial choice of institutional design had long-term implications for economic and political performance » (*Ibid* : 608). Paul Pierson repère quatre processus politiques principaux, dont trois principalement nous intéressent, pour expliquer les mouvements d'auto-renforcement en politique. Le premier est l'autorité politique et les asymétries de pouvoir (Pierson P., 2000 : 259). Quand les asymétries deviennent trop fortes, les acteurs ne voient plus le conflit comme nécessaire. Il s'agit d'un mouvement d'auto-renforcement du pouvoir. Le deuxième évoque les processus cognitifs et de légitimation. Lorsqu'un schème est ancré dans la réalité sociale, et que sa diffusion acte un partage des représentations, il devient difficile de le remplacer car on doit « d'abord chercher à changer les points de vue avant de changer de politiques publiques ou d'institutions » (Palier B. et Giuliano B., 1999 : 402). Enfin, il évoque le poids des institutions qui, dans le cadre de

notre étude se rapporte au poids de la structure de domination de type étatique. Dans ce cadre, les politiques publiques passées structurent les incitations et les ressources présentes et, a fortiori, encouragent l'adaptation et non le changement radical. Il existerait un mouvement d'auto-renforcement qui concerne les structures. Les changer supposerait des transformations radicales trop coûteuses en termes d'investissement politique par exemple. (Pierson P., 2000).

2.1.2 La dépendance au sentier : les contraintes au changement

Nous utilisons ces trois processus politiques pour expliquer la permanence et le renforcement de la structure de domination de type étatique lors de la fabrication des politiques publiques foncières. La section 2.1.2.1 s'attache à analyser comment le durcissement du pouvoir peut affecter les possibilités de changement en promouvant l'inertie. La section 2.1.2.2 met l'accent sur les difficultés à remplacer les schèmes dominants puisque, pour faire triompher le changement, il faut d'abord gagner la « guerre de position ». Enfin, la section 2.1.2.3 explore les conditions d'une dépendance à la structure de domination de type étatique construite dès la colonisation.

2.1.2.1 L'autorité politique : le durcissement du pouvoir

Pierson P. (2000) n'évoque pas le processus d'asymétrie de pouvoir comme pouvant être le fait du durcissement d'un régime politique. Lorsqu'un acteur est dans la possibilité d'imposer son pouvoir aux autres, alors: « The employment of power may be self-reinforcing (and) actors may use political authority to generate changes in the rule of the game designed to enhance their power » (*Ibid:* 259). Suite à la formulation de la Constitution en 1995 (chapitre 4), les règles du jeu changent et renforcent progressivement les asymétries de pouvoir en la faveur de l'exécutif, et plus particulièrement du Président. Le régime présidentiel se durcit, le Parlement perd du pouvoir et le retour du multipartisme exprime moins une volonté de démocratiser le régime que celle de renforcer le pouvoir du Président en supprimant la limitation des mandats présidentiels. Ce durcissement affecte l'action publique foncière qui alterne entre phase d'ouverture et de fermeture. La personnalisation de l'action publique foncière en la figure du chef de l'État, conduit l'entrée en conjoncture critique de 2007 à être étroitement contrôlée par le président Y. K. Museveni. L'énoncé de problème et de solution

proposé par le gouvernement NRM codifie un peu plus le système mailo-bibanja et donne davantage de pouvoir aux institutions étatiques contre les systèmes de régulation « coutumiers ». En conséquence, cette réforme portée par le Président renforce la structure de domination de type étatique et les asymétries de pouvoir au détriment de Mengo (chapitre 6).

Les mouvements de fermeture affectent également les phases de publicisation pendant lesquelles les acteurs peuvent interagir et exprimer leurs schèmes interprétatifs. Sam Moyo (2006) évoque ce caractère, commun aux processus de fabrication des politiques publiques en contextes africains, de souffrir d'une participation limitée. Les années 1990 sont favorables à un renouveau de la « société civile ». Cependant, les associations et ONGs qui la composent, ne sont pas autorisées à exprimer des schèmes interprétatifs qui pourraient être perçus comme des oppositions aux politiques du NRM (Chapitre 5). Or, la lutte pour l'hégémonie des schèmes interprétatifs nécessite : « a process of unhindered communicative action which involves participation and difference » (Jabri V., 1996 : 161). Ce contrôle autoritaire des phases d'ouverture s'associe au pouvoir du Président d'interdire à des acteurs le droit de participer à la vie politique (chapitre 6). En limitant l'accès des acteurs au processus de fabrication, le Président s'assure le renforcement de la structure de domination de type étatique puisque l'acteur le plus à même de la contester, c'est-à-dire Mengo, est écarté du processus. Selon Catherine Boone (2003), se sont souvent les sociétés agraires les plus hiérarchisées qui entament des luttes pour le pouvoir contre l'État central, une hypothèse qui se vérifie en Ouganda. Le Buganda est sans doute la société agraire la plus hiérarchisée sur le territoire, en raison notamment du maintien de ce système mailo-bibanja qui divise la société en deux catégories d'individus aux droits fonciers distincts.

Ainsi, le durcissement du pouvoir en Ouganda affecte les phénomènes de changement en favorisant le renforcement de la structure de domination de type étatique. Plus largement, la personnalisation de l'action publique foncière et les prétentions de contrôle du Président sur la « société civile » amènent à se poser la question de la forme du « référentiel civil » en contextes africains. Bruno Jobert (2008) développe ce concept et place le thème de la participation de la « société civile » à la gouvernance publique au cœur de ses réflexions. L'analyse du rôle du politique dans la « société civile » et des modalités d'implication civile, est un sujet qui, en contextes africains, permettrait d'améliorer l'étude des structures de domination.

2.1.2.2 Changer les points de vue avant de changer les politiques

La lutte des schèmes interprétatifs que se livrent les acteurs est, dès le départ, plus difficile à mener pour ceux qui cherchent à changer de manière radicale les points de vue hégémoniques. Depuis 1900, la structure de domination est de type étatique (chapitre liminaire). Bien que les ougandais se soient appropriés et réappropriés ses structures étatiques en les hybridant, il n'en reste pas moins que l'État, en Ouganda, s'est construit contre les autres formes d'organisations communautaires. La structure de domination de type étatique s'est imposée à d'autres structures de domination qui, tout en continuant d'exister, sont pourtant reléguées au rang de l'informalité qu'il faut absorber par le droit formel étatique. Actuellement, Mengo est l'acteur qui conteste le plus ardemment cette structure de domination. Ses oppositions confirment que : « Struggles over land in postcolonial Africa have been as much about power and the legitimacy of competing claims to authority, as about control of property per se » (Berry 2002 : 4).

Les revendications de Mengo concernant la question foncière se construisent pourtant avec les mêmes mécanismes que ceux utilisés par l'État. Il souhaite être le propriétaire symbolique de toutes les terres et obtenir les capacités d'allocation de la ressource foncière dans le cadre d'un système mailo-bibanja maintenant les divisions entre un détenteur-occupant et un propriétaire mailo. Et ce, même si ses schèmes interprétatifs fondés sur une conception hiérarchisée de la société agraire ne sont pas hégémoniques au sein de la société Baganda (chapitre 6). Mengo est le seul acteur à s'opposer ouvertement à la structure de domination car « là où il y a pouvoir, il y a résistance » (Foucault M., 1976 : 125-126). D'autres institutions traditionnelles commencent à entrevoir les bénéfices d'une telle lutte (chapitre 7), mais Mengo reste l'acteur le plus investi. Les partis politiques de l'opposition ne le soutiennent que pour combattre le régime NRM (chapitre 6). Pour espérer changer la structure de domination, il faudrait dans un premier temps changer les points de vue, c'est-à-dire diffuser l'idée qu'il existe d'autres structures de domination légitimes.

Selon Vivienne Jabri (1996), seul un dialogue idéal permettrait de bouleverser radicalement une structure de domination. Elle emprunte à Habermas la théorie de la communication active. Cette réflexion sur les conditions de compréhension mutuelle lors d'un échange verbal entre les Hommes démontre que seule une participation égale et le droit de questionner la validité normative des arguments exprimés dans le cadre d'un dialogue ouvert peut amener à combiner rationalité instrumentale et « raison communicationnelle » (Habermas

J., 1988). Cela signifie qu'un changement de structure de domination ne peut s'opérer qu'en donnant une place à la sphère éthique. En Ouganda, le changement de la structure de domination étatique ne deviendrait possible que si l'enjeu de la domination et du pouvoir existe au côté d'une « raison communicationnelle » lors des échanges. Or, la coercition physique et psychologique utilisée lors des échanges atteste de l'échec de ce dialogue idéal (chapitre 5 et 6).

2.1.2.3 La dépendance à la structure de domination de type étatique

En Ouganda, il existerait donc une rigidité de la structure de domination de type étatique (*stickiness*) qui influencerait les politiques publiques actuelles. Selon Pierson (2000) changer d'institutions, et donc de structures dans notre cas d'étude, demanderait un bouleversement des normes, des règles et des sanctions, trop coûteux en matière de capital politique pour les acteurs. Par ailleurs, changer une structure de domination engendre une nouvelle distribution de pouvoir, c'est-à-dire un nouveau modelage des asymétries. Or, la conservation du pouvoir amène davantage le changement « pour que tout reste comme avant » (chapitre 3).

Cette dépendance à la structure de domination de type étatique est d'autant plus forte qu'elle n'est pas propre à l'Ouganda. Catherine Boone (2014) rappelle que les États coloniaux et postcoloniaux ont utilisé les régimes fonciers en vue de projeter leur autorité sur le territoire et gouverner les populations rurales. Dès lors, il s'agit d'un mécanisme qui, au-delà de son ancrage national en Ouganda, s'inscrit dans une histoire coloniale et postcoloniale où « indépendamment de leurs opinions idéologiques, les nouveaux États africains se sont empressés de reproduire les normes et d'agréer les valeurs d'une politique coloniale qui ne s'était jamais mise en position de comprendre la logique de l'organisation spatiale antérieure » (Le Bris E. et Le Roy E., 1986 : 7). Tout en s'appropriant ces normes et en les hybridant, les États postcoloniaux ont accepté un mécanisme de contrôle du territoire. Il s'agit d'un choix qui favorise l'État contre d'autres formes d'organisation communautaire, contre des modes de gouvernance locales. L'État est une forme d'organisation communautaire qui contrôle, sans partage, les humains, les ressources et le territoire. Julie Trottier (2004) nous rappelle que l'État a une histoire légitimée par une littérature Hobbesienne dont l'influence a amené les sciences sociales à ne pas appréhender les autres formes d'organisations alors considérées comme des vestiges du passé (*Ibid* : 137). Pourtant, l'absorption des autres organisations communautaires

par l'État, que ce soit lors de la période coloniale ou postcolonial, demeure un choix. Julie Trottier souligne par exemple que les rois Abdallah et Hussein en Jordanie se sont, au contraire, appuyés sur un nationalisme segmentaire où le pouvoir ne se fonde pas sur l'absorption des autres regroupements mais sur leur intégration via la construction de liens (*Ibid* : 142). En contextes africains, les réformes agraires sont souvent au service d'une logique étatique se positionnant contre le nationalisme segmentaire. Les politiques publiques sont au service d'une unité qui fait éclater les centres du pouvoir afin de faciliter le contrôle du territoire (Migdal J., 1988 : 261). Mais il aurait pu en être autrement.

Cette dépendance est d'autant plus forte qu'elle guide les actions. En 2007, le président Y. K. Museveni répond à l'intensification du pouvoir foncier de Mengo par le renforcement de la structure de domination de type étatique (chapitre 6). Le foncier est source de pouvoir. Il est au centre de l'organisation sociale et politique. En renforçant la structure de domination de type étatique, le Président espère consolider son pouvoir et, a fortiori, affaiblir Mengo.

2.2 Un État autonome à la recherche de l'hégémonie

Cette étude a exploré la manière dont une nouvelle politique publique foncière se construit en interaction avec les structures. Elle a démontré que cette interaction produit des phénomènes de changement mais également des mouvements d'auto-renforcement. Ces résultats mettent en exergue la permissivité des structures d'une part, et les contraintes qu'elles imposent d'autre part. L'inertie et le changement sont les fruits des interactions entre les acteurs. La section 2.2.1 évalue l'autonomie des acteurs nationaux dans le cadre de ces interactions. En tant que régime sous aide depuis 1987, le poids des bailleurs a-t-il freiné, voire empêché l'autonomie ? Enfin, la section 2.2.2 reconsidère la notion d'hégémonie au regard des hypothèses de Jean-François Bayart (2006). L'étude de l'action publique foncière en Ouganda confirme-t-elle ou infirme-t-elle une « recherche de l'hégémonie » ? Il s'agit de savoir si la domination des schèmes interprétatifs peut être appréhendée comme un « décodeur » de l'hégémonie.

2.2.1 L'autonomie des acteurs nationaux

La fabrication des politiques publiques sous régime d'aide pose inévitablement la question de l'autonomie des acteurs nationaux. En Ouganda, certaines tendances se confirment. Les schèmes interprétatifs véhiculés par la Banque mondiale privilégient un désengagement de l'État et une culture technocratique où le foncier n'est perçu que comme un bien économique. Si la réforme du foncier n'est pas prisonnière d'une conditionnalité « serrée », ces schèmes sont une condition aux financements des réformes. Ces constats laissent Adebayo O. Olukoshi (2000) suggérer que l'idéologie néolibérale est devenue l'idéologie marquante des politiques publiques sur le continent africain, Pour certains, la fabrication des politiques publiques en contextes africains serait, en conséquence, extrêmement influencée par l'aide internationale (Whitfield L., 2009). En Ouganda, l'influence des bailleurs ne peut pas être réfutée. Cependant, ce cas d'étude a démontré que les acteurs nationaux ont de véritables marges de manœuvre, et les premières moutures de loi fabriquées en 1990 et 1993 le confirment (chapitre 3).

Les délégués constitutionnels, loin des influences des bailleurs de fonds, prennent la décision de révolutionner le système foncier en Ouganda en retirant à l'État son statut de « propriétaire » des terres (chapitre 4). Cette décision n'est pas prise en invoquant les principes du libéralisme. Elle est la réponse d'un « nouvel ordre » politique rejetant certains mécanismes de l'État colonial et postcolonial. Les bailleurs de fonds ne sont pas toujours présents lors de la formulation de cette politique foncière. La réforme du *Land Act* en 2007 se déroule sans leur implication et seuls des acteurs nationaux y prennent part (chapitre 6). Aujourd'hui, le renforcement de la dualité des droits entre un propriétaire mailo et un détenteur-occupant est fortement critiqué par certains consultants internationaux. McAuslan (2013), l'expert ayant pris part à la formulation du *Land Act* de 1998, souligne les dangers de cet amendement en raison des risques d'explosion des conflits fonciers que l'intensification de la dualité des droits fonciers pourrait engendrer. En conclusion, les acteurs nationaux possèdent de véritables marges de manœuvre, qu'un focus trop important sur les bailleurs ne permet pas de mettre en lumière.

Dans le cadre de cette thèse, nous avons choisi de ne pas donner de poids particulier à la situation de dépendance qui caractérise les pays africains. Tout en considérant l'action publique comme une « construction collective d'acteurs en interaction » (Hassenteufel P., 2008: 103), nous avons considéré les acteurs internationaux comme des acteurs « classiques » dans le but d'enrichir nos connaissances sur les interventions des acteurs nationaux. Partir de

l'autonomie des acteurs nationaux, nous a permis de fournir des résultats qui nuancent le poids donné aux bailleurs de fonds et aux schèmes interprétatifs qu'ils véhiculent.

2.2.2 La recherche de l'hégémonie confirmée

La fabrication des politiques publiques foncières en Ouganda peut, enfin, être mise en relation avec la « recherche de l'hégémonie » développée par Jean-François-Bayart. Cette recherche s'est fixée lors du moment colonial car elle ne peut être là par essence (Bayart J-F., 2008 : 124). Ce processus est historique et résulte de luttes sociales et de compromis. Dès lors, nous pouvons utiliser l'étude de la fabrication d'une politique publique, elle-même enjeu de luttes et de compromis, comme un « indicateur » de cette quête. En effet, la fabrication de la nouvelle politique publique foncière invite les acteurs à engager une « guerre de position » pour rendre leurs schèmes interprétatifs hégémoniques. Cependant, les oppositions régulières émanant du royaume du Buganda (chapitre 4, 5,6) et les protestations émanant de différents acteurs suite à la mise en œuvre du programme de certification (chapitre 7) laissent suggérer que la « recherche de l'hégémonie » se poursuit. La coercition physique et psychologique employée par le gouvernement NRM afin de contrer Mengo (chapitre 6) est également le signe d'une incapacité à persuader sans recourir à la violence. L'hégémonie exige l'adhésion des gouvernés. Cela suppose en amont la construction d'une légitimité mais également d'un ancrage des schèmes interprétatifs dominants dans le quotidien des individus que l'on souhaite gouverner. Par exemple, les pratiques néo-patrimoniales de l'État prédateur qui consistent à transformer les ressources foncières en ressources politiques sont des vécus non légitimés, ancrés dans l'esprit des individus, et qui ont pu s'exprimer lors de la formulation du chapitre foncier de la Constitution ougandaise (chapitre 4).

Or, depuis la prise du pouvoir de Y. K. Museveni, cette nouvelle politique publique foncière trouve difficilement un ancrage empirique (chapitre 7). Bien que toutes les lois n'ont pas vocation à être mises en œuvre, que ce soit en contextes occidentaux ou africains, l'extrême faiblesse de l'ancrage empirique des lois foncières attenue l'inscription des anciens et des nouveaux schèmes dans les esprits. Un « discours en action » doit trouver un ancrage qui lui donne vie. La « guerre de position », c'est-à-dire la guerre des idées et des valeurs, ne peut être réellement gagnée qu'une fois les nouveaux schèmes dominants ancrés dans la réalité.

Mahmood Mamdani (2004) décrit le gouvernement indirect colonial comme la création d'un ordre « coutumier » d'un côté et d'un ordre moderne de l'autre, qui inscrit l'État dans les sociétés d'une manière inégale. En Ouganda comme ailleurs, « la colonisation a provoqué une fracture au sein de la législation entre, d'une part, les principes légaux universalistes établis par 1'État et, d'autre part, les principes ancrés dans les coutumes. » (Lund C., 2001: 196). La faible mise en œuvre des politiques publiques foncières ne permet pas d'atténuer la fracture et de rendre véritablement hégémoniques les schèmes dominants. En atteste les fortes oppositions à la certification dans le Nord du pays. Une mise en œuvre produit inévitablement de nouveaux changements, mais elle donne vie à des normes, des valeurs et des objectifs contenus dans une politique publique. Le programme de certification a posé concrètement, et non plus sur papier, la question des autorités et des gouvernances foncières. Une réforme s'ancre davantage dans la société lorsqu'elle intègre ses spécificités, c'est-à-dire en contextes africains, la pluralité des normes et des référentiels (Lavigne-Delville Ph., 2015 : 76). Cependant, elle doit surtout trouver un ancrage empirique qui participe à construire l'hégémonie.

Selon Jean-François Bayart (2006), la « recherche de l'hégémonie » peut notamment s'accomplir à travers l'assimilation réciproque des élites, c'est-à-dire la création d'un rapport de force équilibré entre les groupes dominants anciens et nouveaux. Or, cet équilibre ne peut pas seulement consister en l'intégration des anciens groupes politiques au pouvoir. Notre étude a démontré que, pour qu'une hégémonie s'installe, l'assimilation réciproque doit s'établir avec ces autorités « coutumières » et institutions traditionnelles dont la légitimité renforce une structure de signification qui n'est pas liée à une structure de domination de type étatique.

Conclusion

L'étude empirique de ce processus de fabrication d'une politique foncière en interaction avec les structures a permis de dévoiler des mécanismes de changement, mais également d'inertie. Sous le leadership de Y. K. Museveni, l'entrée de nouveaux acteurs dans les processus de fabrication favorise le changement car il libère de nouveaux schèmes interprétatifs. À contrario, le contrôle des espaces publics, la personnalisation de l'action publique et le durcissement du pouvoir sont des freins à leur expression. La rigidité de la structure de domination de type étatique explique également l'inertie. Les changements sont l'œuvre des acteurs qui déploient des stratégies discursives différentes en fonction des lieux au sein desquels les énoncés circulent. Ils cherchent à rendre dominant leurs schèmes interprétatifs en recourant à une argumentation persuasive qu'ils adaptent à leur auditoire. L'utilisation d'un même langage entre les acteurs, et ce malgré la diversité des arguments, semble faciliter la fabrication des compromis et, a fortiori, du changement. Ainsi, le langage s'adapte aux espaces investis par la politique publique, c'est-à-dire aux contextes d'énonciation. L'action publique foncière est également une occasion de faire de la politique. Dans un régime semi-autoritaire, les politiques publiques peuvent devenir l'instrument de la contestation et permettre, à court terme, d'unir l'opposition.

L'adaptation de la théorie structurationniste à ce cas d'étude a démontré que le changement et les mouvements d'auto-renforcement surviennent ensemble. Ces résultats confirment empiriquement des postulats théoriques concernant la permissivité de la structure. Ainsi, la structure est toujours contraignante mais permet toujours aussi l'action car les interactions humaines façonnent des structures de domination, de signification et de légitimation qui elles-mêmes influencent les actions des acteurs. Les approches en politiques publiques actuelles ne considèrent pas les structures de domination. Elles étudient le changement de la structure de légitimation et de signification sans percevoir leur imbrication avec la structure de domination. En Ouganda, les politiques publiques foncières sont gouvernées, et ce malgré leur faible ancrage empirique. Cette gouvernance traduit un système de domination au sein duquel l'État s'impose contre les autres organisations communautaires. En Occident, nous partons du principe que les liens *policy/polity* se construisent autour d'une unique autorité politique légitime : l'État. En Ouganda, cette supposition s'écroule.

Intégrer la structure de domination à l'étude de l'action publique permet d'aller au-delà d'une analyse des dispositifs de la gouvernance, pour répondre, au moins de manière partielle, à la question « qui gouverne » ? Dans les contextes occidentaux, l'érosion progressive des formes d'actions traditionnelles de l'État entraîne une dilution des frontières de la politique (Smith A., 2002). L'intégration de la structure de domination à l'analyse des politiques publiques peut être une piste de réflexion intéressante pour rendre identifiable à la fois la politique, la gouvernance et la réglementation. Cette étude ne s'est focalisée que sur la structure de domination de type étatique. Cependant, une société en recouvre plusieurs. Choisir d'étudier la question du genre dans le cadre de la fabrication de cette politique aurait permis de mettre à jour une autre structure de domination qui se superpose à celle de type étatique. En conséquence, cette thèse incite à plus de recherches sur les autres structures de domination qui façonnent la société ougandaise.

CONCLUSION GÉNÉRALE

1. Entre changement et inertie : le processus de fabrication mouvementé d'une politique publique foncière

Cette thèse en science politique avait pour thématique initiale l'analyse de l'objet foncier, au travers de la fabrication d'une politique publique foncière, sous le régime du *National Resistance Movement* (NRM) en Ouganda. Cette politique publique a la particularité de se construire principalement dans le cadre d'exercices juridiques sans programme d'action prédéfini. L'étude de cette fabrication a nécessité l'élaboration d'un cadre théorique alliant la théorie structurationniste à une approche discursive et pragmatique de l'action publique. Nous avons analysé les trois mises en désordre provoquées par les réformes foncières comme des conjonctures critiques, selon la définition qu'Eve Fouilleux (2003) donne à ce terme. Nous avons démontré qu'elles sont majoritairement le fait de l'exécutif. Le contexte post-conflit dans lequel elles s'ancrent nous a amenés à proposer une nouvelle catégorie d'entrée en conjoncture critique en complément des stratégies défensives et offensives repérées par Eve Fouilleux (*Ibid*). Il s'agit d'une stratégie légitimatrice : elle mêle à la fois construction d'un pouvoir et d'une légitimité.

Notre objectif était d'étudier la fabrication de cette politique en interaction avec les structures de pouvoir, dans le but d'appréhender les phénomènes de changement et d'inertie. Ces phénomènes surviennent simultanément. L'analyse de l'un ne peut pas se réaliser sans incorporer l'analyse de l'autre. Ils sont les résultantes d'une relation dialectique entre l'agence humaine et les structures. En conséquence, nous avons forgé un cadre théorique qui permet de les étudier simultanément. La théorie structurationniste associée à une approche discursive et pragmatique de l'action publique nous a permis d'étudier les schèmes interprétatifs véhiculés par les acteurs. Ainsi, nous avons mis l'accent sur la manière dont ils les propagent, et les contextes dans lesquels ils les énoncent.

Nous avons développé quatre hypothèses pour répondre à la problématique du changement et de l'inertie, qui ont été étudiées au fil des chapitres. Le chapitre 8 analyse d'une manière théorique les points soulevés par ces hypothèses. La première portait sur les procédés utilisés par les acteurs pendant « la guerre de position ». Nous avons analysé les processus par lesquels les acteurs mènent des « guerres du sens » en essayant de rendre leurs schèmes

interprétatifs hégémoniques. Pour y parvenir, les acteurs déploient des stratégies argumentatives et créent des alliances contre ceux qui véhiculent des schèmes différents. Dans ce cadre, les acteurs intermédiaires facilitent la fabrication d'un « sens commun ». Cette thèse a démontré que les acteurs n'utilisent pas le même langage en fonction des lieux et des interlocuteurs avec lesquels ils interagissent. Ils dissocient souvent les différentes dimensions de l'objet foncier, c'est-à-dire ses champs économique, social et politique, et les instrumentalisent au cours de la « guerre de position ». Nous avons démontré que l'utilisation d'un langage commun entre les acteurs favorise parfois les compromis.

La deuxième hypothèse concernait les relations *politics*/*policy*. Nous avons démontré que l'action publique foncière peut être utilisée comme une ressource politique. Par exemple, elle alimente les pratiques néo-patrimoniales. Dans notre cas d'étude, elle est peu utilisée en tant que ressource électorale car la question foncière est profondément ancrée dans les divisions territoriales issues de la colonisation. L'action foncière est également un mode de légitimation politique. Elle permet à Mengo, un groupe mouvant d'élites du royaume du Buganda, d'affirmer la légitimité de son pouvoir politique et foncier, et au Président de se construire un rôle de protecteur des sans-titre. Cette thèse a mis l'accent sur une dimension peu étudiée dans les contextes occidentaux: l'action publique comme mode d'opposition politique. Notre étude a démontré qu'en Ouganda les acteurs politiques se saisissent de l'action publique foncière pour s'opposer à un régime politique. S'opposer de manière catégorique à un énoncé de politique publique, sans véhiculer de nouveaux schèmes interprétatifs, est une façon de faire de la politique. Ce procédé peut affecter la fabrication de la politique publique si les stratégies d'opposition sont victorieuses et permettent de faire échouer un projet de réforme.

La troisième hypothèse évoquait la simultanéité des phénomènes de changement et des mouvements d'auto-renforcement. Selon la théorie de la structuration, les structures et l'agence humaine interagissent dans une relation récursive où les actions des individus sont permises par les structures qui s'actualisent et se modifient en fonction de ces actions. Par conséquent, le changement des structures amène avec lui une modification des asymétries de pouvoir ainsi qu'une nouvelle stabilité. Par ailleurs, le changement peut concerner une partie des structures seulement et non l'intégralité de ces propriétés virtuelles. Cette thèse a mis l'accent sur les changements graduels des structures par l'agence humaine. Ce sont les acteurs qui amènent les transformations lorsqu'ils énoncent leurs schèmes interprétatifs. Le changement est favorisé par les phases d'ouverture de l'action publique, le jeu des acteurs intermédiaires et l'utilisation d'un même langage lors des interactions entre acteurs.

En Ouganda, une nouvelle politique publique foncière se fabrique en interaction avec les structures. La structure de signification évolue progressivement. Elle se détache des caractéristiques de « l'État providence » pour se fonder sur une politique néolibérale où l'homogénéisation du système foncier repose sur l'expansion du *freehold*. Cette structure de signification se solidifie lorsque la structure de légitimation de type domanial issue du legs colonial s'écroule. Ce bouleversement érode la structure de domination de type étatique. Ce « nouvel ordre » se construit sur une nouvelle structure de légitimation à tenure mixte empreinte de *common law*. Elle renforce une structure de signification de type néolibéral, elle-même ancrée dans une structure de domination de type étatique. Ces changements érodent la structure de domination de type étatique qui, pourtant, est consolidée par la suite grâce à la relation dialectique des structures et de l'agence humaine. La structure de domination étatique subsiste, démontre une rigidité et symbolise la victoire de l'État sur les autres formes d'organisations politiques, et a fortiori, sur les autres structures de domination.

Enfin, la dernière hypothèse suggérait que la négociation de compromis n'altère pas l'objectif de la politique publique foncière en Ouganda. En effet, cette thèse a démontré qu'il n'existe pas, dans les discours, d'alternative au paradigme orthodoxe. Ce paradigme traduit un objectif : la formalisation des droits fonciers « coutumiers » et l'expansion du *freehold*. Certains schèmes interprétatifs l'adoucissent et favorisent le paradigme de l'adaptation ; cependant les élus qui votent les réformes foncières considèrent le *freehold* comme la seule « bonne tenure » qui encouragerait le développement et la productivité agricole.

2. Contribuer à l'analyse de l'action publique en contextes africains

Cette thèse en science politique est une contribution aux études sur l'action publique en contextes africains. Nous avons étudié un processus de fabrication en adoptant un cadre théorique peu utilisé par les sciences politiques en France : le structurationnisme. Il permet d'intégrer à l'analyse la relation dialectique entre l'agence humaine et la structure, ainsi que l'étude des structures de domination. En effet, les approches classiques en politique publique ne se concentrent que sur les aspects cognitifs et normatifs, et négligent les structures de domination. Par ailleurs, ces études reconnaissent qu'il existe simultanément un caractère structuré et structurant de l'action. Mais, à l'instar de celles de Giddens A. (1987), elles ne

conçoivent cette relation dialectique que comme un postulat théorique et ne l'intègrent pas pleinement à leur analyse.

Nous avons également démontré que des outils théoriques forgés dans les pays du Nord pour étudier des problématiques occidentales, peuvent être utilisés en contextes africains. Philippe Zittoun (2007) a fabriqué le concept d'énoncé de politique publique pour étudier par exemple la politique des transports en France. Dans notre cas d'étude, nous l'avons utilisé pour étudier la fabrication d'une politique publique foncière qui se décline sous la forme de lois. Dans des contextes où la problématisation est un processus opaque et contrôlé par l'exécutif, l'étude de l'énoncé permet de mettre l'accent sur la fabrication des solutions. Cette thèse a démontré que l'adaptation et l'hybridation des outils forgés en contextes occidentaux permet l'étude de l'action publique en contextes africains.

Cette thèse a également démontré la nécessité de mettre en place une démarche théorique et méthodologique fondée sur un important travail empirique pour saisir la forme que prend l'action publique. En Ouganda, partir du terrain nous a permis de capturer les contours d'une politique publique sous la forme d'une série de lois. Le choix d'un cadrage théorique en amont nous aurait dirigés vers l'étude d'un programme d'actions plus au moins défini. Or, en Ouganda, sa formulation ne commence qu'en 2001, quinze ans après la prise de pouvoir du *National Resistance Movement* (NRM). L'étude des lois a été critiquée, leurs analystes qualifiés « d'observateurs hâtifs » (Lascoumes P., 2010 : 391) car ils restreignent à la politique publique « un ensemble de décisions formalisées dont la forme la plus noble est un texte de lois » (*Ibid).* Or, une politique publique ne se décline pas sous une forme noble ou grossière. C'est à l'analyste de mettre à jour la manière dont elle se fabrique. Cette thèse démontre qu'il est contre-productif de penser en termes de division « top-down ». Au contraire, il est nécessaire de fabriquer, à partir des données collectées sur le terrain, une focale permettant d'intégrer à l'analyse tout ce qui donne un sens à la politique publique que l'on cherche à éclairer.

L'étude d'un processus de fabrication d'une politique publique sur une période de 25 ans nous a également permis de mettre en lumière la construction du régime NRM et la manière dont il se fabrique en interaction avec l'État. Des phases de démocratisation du régime et de durcissement du pouvoir alternent entre 1986 et 2012. Un régime semi-autoritaire ne peut pas se construire uniquement sur la coercition, qu'elle soit physique ou psychologique. L'étude de l'action publique met en exergue les phases d'ouverture et la manière dont les acteurs s'en saisissent. Dans un contexte post-conflit, l'étude de l'action publique permet de mettre en

lumière l'institutionnalisation du pouvoir. Par exemple, l'étude des Parlements africains est un objet d'étude négligé par les politistes. Analyser la fabrication d'une politique publique constituée par une série de lois fournit ainsi une contribution à l'étude des Parlements africains et, à fortiori, à la littérature sur la démocratisation et l'institutionalisation des régimes africains.

Cette thèse a également mis l'accent sur l'influence des acteurs nationaux dans les processus de construction des politiques publiques. Tout en reconnaissant l'existence d'une dépendance en contextes africains, nous avons choisi de partir de l'autonomie des acteurs pour étudier d'une manière graduelle la contrainte. Ce choix nous a permis de mettre en exergue les marges de manœuvre dont les acteurs nationaux disposent, et de relativiser l'influence des bailleurs de fonds. L'analyse des transferts et des modèles doit être complétée par des études qui favorisent en premier lieu l'autonomie, c'est-à-dire la liberté de choisir ses contraintes. Ce positionnement nous a permis d'apprécier la manière dont les acteurs perçoivent certains sujets. Nous pensons notamment à la question de l'accaparement des terres (*land grabbing*), une thématique souvent traitée par la littérature en science sociale sous un angle international. Or, en Ouganda, le *land grabbing* est envisagé sous un angle national et fait intervenir des questions d'identité et d'ethnicité, que les acteurs instrumentalisent pour gagner la « guerre de position ».

Enfin, nos travaux ont contribué à affiner la compréhension de la gouvernance foncière. Habituellement, la thématique de la gouvernance foncière est traitée via l'étude de la mise en œuvre et de l'évaluation. Mais comment appréhender la gouvernance foncière d'un pays si l'on ne connait pas « l'esprit des politiques publiques » ? La mise en œuvre fait intervenir des acteurs variés qui, inévitablement, transforment le « sens commun » fabriqué lors de la formulation de la politique publique foncière. Par exemple, notre thèse a confirmé les conclusions de Colin J-P. & Co (2010 : 35) : on ne peut identifier des droits fonciers sans bouleverser les rapports sociaux dans lesquels ils s'inscrivent. Cependant, il serait réducteur d'imaginer que le « sens commun » se désagrège entièrement lors de la mise en œuvre d'une politique publique foncière. Dès lors, il apparaît essentiel d'appréhender la mise en œuvre à la lumière de l'étude des mécanismes de fabrication. En effet, comment appréhender les tenants et les aboutissants d'une gouvernance foncière si l'on ne saisit pas la manière dont les acteurs y ont participé ? Quels schèmes interprétatifs ont-ils véhiculés ? Cette thèse a démontré l'utilité de saisir les conditions de production des politiques publiques foncières sur le long terme, pour améliorer la compréhension des mécanismes de la gouvernance foncière.

3. Ouvrir de nouvelles pistes de recherche

Nos travaux ont contribué d'une manière théorique et empirique à l'étude de l'action publique en contextes africains. Ce que nous avons montré dans le contexte ougandais nous permet également de proposer de nouvelles pistes de recherche. Par exemple, une étude comparative avec un pays d'Afrique Subsaharienne ayant conservé des structures issues du legs colonial nous permettrait d'appréhender davantage les similitudes ou les spécificités des mécanismes d'inertie ou de changement mis en évidence dans un cas particulier. Par ailleurs, nous avons choisi de nous concentrer seulement sur une structure de domination de type étatique. Or, l'action publique foncière nourrit d'autres structures que nous n'avons pas évoquées. Par exemple, la question du genre traverse l'enjeu foncier. Il serait pertinent d'étudier les bouleversements de plusieurs structures simultanément. Dans des sociétés caractérisées par un « sur-pluralisme » des normes, cette perspective enrichirait nos connaissances sur les relations que les structures entretiennent et les impacts qu'un bouleversement entraîne. Surtout, une telle perspective de recherche place en son centre la question « qui gouverne ? ». Elle nous invite à décentrer notre regard des structures formelles pour prendre en considération toutes les formes de pouvoir qui traversent une société. Elle renouvelle ainsi les perspectives des études du politique en contextes africains.

Ce travail de thèse a également soulevé la question des relations entre « société civile » et « société politique ». Nous avons démontré qu'il est réducteur de vouloir penser la « société civile » comme complètement autonome et détachée de la sphère politique. Nos travaux suggèrent que le type d'acteurs participant à la fabrication d'une politique, le langage utilisé pendant les débats, et enfin les alternances entre fermeture et ouverture de l'action publique dépendent plus ou moins fortement des caractéristiques de cette relation. Dès lors, notre thèse invite à multiplier les travaux sur l'action publique en favorisant la thématique du « référentiel civil » développé par Bruno Jobert (2008), tout en l'adaptant aux contextes africains. Ce référentiel donne une importance au rôle du politique dans la constitution de la « société civile » ainsi qu'aux modalités de l'implication civile. Pour appréhender comment les individus font des politiques publiques, quels acteurs disposent d'une parole jugée légitime, lesquels sont exclus des débats, et enfin quels types de schèmes sont privilégiés, il convient de s'intéresser davantage à cette relation complexe entre « société civile » et « société politique ».

La question du type d'acteur intervenant au cœur d'un processus de fabrication est intéressante. Elle est notamment liée à la forme que prend la politique publique étudiée. Les définitions données en contextes occidentaux favorisent le concept du programme d'action et n'intègrent les élus qu'à la marge. Notre étude invite le chercheur à reconsidérer le rôle des élus. En Ouganda, ils se saisissent d'une réforme comme un *political football*, mais il n'en reste pas moins que cette participation peut transformer profondément le processus de fabrication. Étudier l'implication des élus comme mode d'opposition politique fournit une piste de réflexion pour l'analyse des relations *politics/policy* ouverte par notre thèse.

Enfin, cette thèse a choisi un objet d'étude restreint au foncier, mais notre inscription dans le cadre du projet ANR « De Terres et d'Eaux », a souligné les apports à tirer d'une étude croisée avec les gouvernances de l'eau. Bien que ces deux domaines d'études soient largement dissociés, Julie Trottier (2015) a démontré la fertilité de l'étude simultanée des relations entre humains au sujet de la terre et au sujet de l'eau à différentes échelles. Il serait intéressant, d'une part, d'étudier le processus de construction des politiques de l'eau pour les comparer à celles sur la terre et, d'autre part, d'analyser la manière dont les structures de domination qui n'ont pas été façonnées par le droits formel étatique s'adaptent et/ou s'opposent à ces fabrications. Les déconnexions entre l'eau et la terre dans la littérature résultent des volontés plus ou moins conscientes des chercheurs, tout comme l'est la division sectorielle entre politique publique foncière et politique publique de l'eau. Or, pour saisir la complexité des relations entre agence humaine et structures de domination étatique et non étatique, il est nécessaire de dépasser ces divisions.

BIBLIOGRAPHIE

A.

Aceng F.,2012, Efficiency and effectiveness of the law making process of Uganda, Institute of Advanced Legal Studies School of Advanced Study, Master dissertation in Advanced Legislative Studies, School of Advanced Study, University of London, 90p.

ACODEM, 2006, « Political Parties, Political Change, and Environmental Governance in Uganda. A Review of Political Parties Manifestos », Policy Research Series, n°16, 56p.

Adoko J. and Levine S., December 2004, « Land Matters in Displacement, the importance of Land Rights in Acholiland and what threatens them », The study was conducted by Lemu for CSOPNU, 84p.

Adoko J. et Levine S., 2005, Land rights: Where we are and Where we need to go, a review of the situation of land rights in Apac District in Uganda, and of opportunities for land rights protection work, based on the work of LEMU in 2003-4, 25p.

Akol A., 1983, The Karamoja Cattle Raids in Neighboring Districts with Emphasis on Soroti District. Kampala, Makerere University, 26p.

Allen T., 1996, « Review of Ronald R. Atkinson, the Roots of Ethnicity: The Origins of the Acholi of Uganda before 1800 », *Journal of the International African Institute*, Vol.66, n°3, pp.472-475.

Allen T. et Vlassenroot K. (éd.), 2010, *The Lord's Resistance Army: Myth and Reality*, Londres, Zed Books, 242p.

Amin S., 1986, *La déconnexion : pour sortir du système mondial*, Paris, La Découverte, 333p.

Amnesty International, mars 1999, *Breaking the Circle: Protecting Human Rights in the Northern War Zone*, 113p.

Amselle J-P. et M'Bokolo E., 1999, *Au cœur de l'ethnie. Ethnie, tribalisme et État en Afrique*, Paris, La Découverte, 228p.

Anadon M. et Guillemette F., 2007, « La recherche qualitative est-elle forcement inductive », Actes du colloque « Recherche qualitative : les questions de l'heure », Hors Série, n°5, pp. 26-37.

Apter D. E., 1961, *The Political Kingdom in Uganda. A study in bureaucratic nationalism,* Princeton, Princeton University Press, 498p.

Atkinson R., 1989, « The Evolution of Ethnicity among the Acholi of Uganda: The Precolonial Phase Ethnohistory », *Ethnohistory and Africa*, Vol. 36, n°1, pp. 19-43.

Atkinson R., 1999, « The (Re) Construction of Ethnicity in Africa : Extending the Chronology, Conceptualisation and Discourse », In : Yeros P. (éd), *Ethnicity and Nationalism in Africa. Constructivist Reflections and Contemporary Politics,* New York, St. Martin's Press, pp.15-44.

Atkinson R., 2010, *The Roots of Ethnicity: The Origins of the Acholi of Uganda Before 1800*, Kampala, Ouganda, Fountain Publishers, 382p.

Atkinson R. and Hopwood J., 2013, « Land Conflict Monitoring and Mapping Tool for the Acholi Sub-region », Research conducted under the United Nations Peacebuilding Programme in Uganda by Human Rights Focus, 105p.

Atkinson R. et Owor A., 2013, « Land Grabbing: The Ugandan Government, Madhvani, and Others versus the Community of Lakang, Amuru District », *Journal of Peace and Security Studies,* Vol.1, pp.49-63.

Atkinson R., Latigo J. O. et Bergin E., 2016, « Piloting the Protection of Rights to Customary Land Ownership in Acholiland », A Research Project of the Joint Acholi Sub-regional Leaders' Forum (JASLF) and Trocaire, Draft paper, 92p.

Audrey I. R., 1954, *Economic Development and Tribal Change: A Study of Immigrant Labour in Buganda*, Heffer and Sons Ltd, Cambridge, 340p.

Austin J. L., 1970, *How to Do Things with Word*, Oxford University Press, second edition, 166p.

Audrey R., 1982, « Changing Local Government Policy: 1950-970, In: Robertson A. F, *Uganda's First Republic: Chiefs, Administrators and Politicians, 1967-1971*, Cambridge, African Studies Center, Cambridge University, pp.8-52.

B.

Badie B. et Birnbaum P., 1983, *Sociologie de l'État*, Paris, Hachette Littérature, 238p.

Badie B., et Hermet G., 1990, *La politique comparée*, Paris, Presses Universitaires de France, 404p.

Bakama N., 1997, « An Electoral Geography of Uganda: From the Gun to the Ballot, a Politics of Success of Legitimization? », *East African Geographical Review*, Vol.19, n°1, pp.44-56.

Baker B., 2004, « Popular Justice and Policing from Bush War to Democracy: Uganda (1981-2004) », *International Journal of the Sociology of Law*, Vol.32, n°4, pp.333-348.

Banégas R., 1995, « Ouganda : un pays en mutation au cœur d'une zone de fracture », *Les études du CERI*, n°4, 31p.

Banégas R., 1998, « Entre guerre et démocratie : l'évolution des imaginaires politiques en Ouganda », In : Denis-Constant M., *Nouveaux langages du politique en Afrique Orientale*, Paris, Karthala, pp.179-254.

Baré J.-F., 2006, *Paroles d'experts. Etudes sur la pensée institutionnelle du développement*, Paris, Karthala, 444p.

Barkan J.D., 1979, « Bringing Home the Pork: Legislator Behavior, Rural Development, and Political Change in East Africa », In : Smith J. et Musolf L. (éd.), *Legislatures in Development: Dynamics of Change in New and Old States*, Durham, DC, Duke University Press, pp.125-154.

Barkan J. D., 2009, « African Legislatures and the "Third Wave" of Democratization », In: Barkan J. D. (dir.), *Legislative Power in Emerging African Democracies*, Londres, Lynne Rienner Publishers, pp.1-31.

Barya J-J., 2000, *The Making of Uganda's 1995 Constitution: Achieving Consensus by Law*, Working Paper, Centre for Basic Research, n° 57, Kampala, 46p.

Baumgartner F. R., et Bryan D. J., 2002, « Positive and Negative Feedback in Politics », In : Baumgartner F. R. et Bryan D. J, *Policy Dynamics*, Chicago, University of Chicago Press, 371p.

Baral A. et Brisset-Foucault F., 2009, « Les émeutes de septembre 2009 en Ouganda », *Politique africaine*, Vol.9, n°116, pp.165-184.

Barrows R. et Roth M., 1990, « Land Tenure and Investment in African Agriculture: Theory and Evidence », *Journal of Modern African Studies*, Vol. 28, n°2, pp.265-297.

Bayart J.-F., 1983, « La revanche des sociétés africaines », *Politique africaine*, Vol.11, pp.95-127.

Bayart J.-F., 1985, « L'énonciation du politique », *Revue française de science politique*, Vol.35, n°3, pp.343-373.

Bayart J-F., 1996, *La greffe de l'État*, Paris, Karthala, 408p.

Bayart J.-F., 1999, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, Vol.5, n°1, pp.97-120.

Bayart J-F., 2006, *L'État en Afrique : la politique du ventre*, Paris, Fayard, 439p.

Bayart J-F., 2008, « Hégémonie et coercition en Afrique subsaharienne. La « politique de la chicotte » », *Politique africaine*, Vol.2, n° 110, p. 123-152.

Bazarra N., 1994, « Land Policy and the Evolving Forms of Land Tenure in Masindi District », In: Mamdani M. et Oloka-Onyanga J. (éd.), *Uganda: Studies in Living Conditions, Popular Movements and Constitutionalism*, Austria, Jep Book, pp.17-60.

Bazaara, N., 1999, « Civil Society and the Struggle for Land Rights for Marginalised Groups: The Contribution of the Uganda Land Alliance to the Land Act 1998 », Paper presented at the Sub-Regional Reflection Forum for NGOs Working on Land Issues in East Africa, Arusha, 36p.

Bergamashi I., 2008, « Mali: Patterns and Limits of Donor-driven Ownership », In: Whitefield L. (éd.), *The Politics of Aids. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford, Oxford University Press, pp.217-245.

Berger P. L. et Luckmann T., 1997, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin, 2e éd, coll. « Références », 285p.

Berry S., 1993, *No condition is permanent: The Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa*, Madison, University of Wisconsin Press, 288p.

Berry S., 2002, « Debating the land question in Africa », *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 44, n°4, pp.638-688.

Berry S., 2009, « Building for the Future? Investment, Land Reform and the Contingencies of Ownership in Contemporary Ghana », *World Development*, Vol. 37, n°8, pp. 1370-1378.

Bertrand J., 1997, « Ouganda : des rois en République », *Afrique contemporaine*, n°182, 2ème trimestre, pp.16-32.

Bierschenk T. et Olivier de Sardan J-P., (éd.), 2014, *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, Leiden/Boston, Brill Academic Publishers, 440p.

Blondiaux L., 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Le Seuil, 109p.

Bongrand P. et Laborier P., 2005, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique,* Vol.55, n°1, pp.73-111.

Bonnet F., 2008, « La distance sociale dans le travail de terrain : compétence stratégique et compétence culturelle dans l'interaction d'enquête », *Genèses,* Vol.4, n°73, pp.57-74.

Bonneuil C., 2000, « Development as Experiment: Science and State Building in Late Colonial and Postcolonial Africa, 1930-197 », *Nature and Empire: Science and the Colonial Enterprise*, Vol.15, pp. 258-281

Bonvalet P., 2014, De l'urgence politique à la gestion de l'action publique : construire et institutionnaliser l'accès aux traitements du VIH/sida au Bénin, Thèse en science politique, Université de Bordeaux, 521p.

Boone C., 2013*, Political Topographies of the African State: Territorial authority and Institutional Choice*, Cambridge, Cambridge University Press, 405p.

Boone C., 2014, *Property and Political Order in Africa: Land Rights and the Structure of Politics*, Cambridge, Cambridge Studies in Comparative Politics, 438p.

Boone C., 2015, Land Property Institutions: Endogenous Origins and Equilibrium Effects, a paper presented at the 2015 annual Meetings if the American Political Science Association, San Francisco, California, 5 September.

Bourdieu P., 1987, *Choses dites,* Les Editions de Minuit, Paris, 228p.

Bourdieu P., 2003, « L'objectivation participante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol.150, n°1, pp.43-58.

Bourgi A., 2002, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *Revue française de droit constitutionnel*, Vol.4, n°52, pp.721-748.

Boussaguet L. et Muller P., 2005, « L'impact du forum politique sur la formulation des politiques publiques », *Politiques et management public*, Vol.23, n°3, pp.41-59.

Branch A., 2005, « Neither Peace nor Justice: Political Violence and the Peasantry in Northern Uganda, 1986-1998 », *African Studies Quartely*, Vol.8, n°2, pp.1-24.

Branch A., 2010, « Exploring the Roots of LRA Violence: Political Crisis and Ethnic Politics in Acholiland », In: Allen T. et Vlassenroot K. (éd.), *The Lord's Resistance Army: Myth and Reality*, Londres, Zed Books, pp.25-44.

Bratton M., 1990, « Non-Governmental Organisation in Africa: Can They Influence Public Policy? », *Development and Change*, Vol.21, n°1, pp.87-118.

Bratton M., 1994, « Civil Society and Political Transition in Africa », In: Harbeson J.W., Rothchild D. et Chazan N., *Civil Society and the State in Africa*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 51-81p.

Brisset-Foucault F., 2011, Prendre la parole en Ouganda : critique et citoyenneté sous l'hégémonie du mouvement de résistance nationale (NRM), thèse de doctorat en science politique, Panthéon-Sorbone, Paris 1, 844p.

Bruce W.J. et Migot-Adholla S. E. (éd.), 1994, *Searching for Land Security in Africa*, Dubuque, Kendall/Hunt Publishing Co., 296p.

Bryman A. et Burgess R.G. (dir.), 1999, *Qualitative research*, Londres, Sage Publication Ltd, 1712p.

Budge I., Robertson D., Hearl D. J., 1987, *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in Nineteen Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 516p.

Bulmer et al., 2007, *Policy Transfer in European Union Governance: Regulating the Utilities*, Routledge Advances in European Politics, 240p.

Burke C., et Omia Egaru E., 2011*, Identification of Good Practices in Land Conflict Resolution in Acholi*, United Nations Peacebuilding Programme, 76p.

Butler V., Gibson M., Karlstrom M., Kasfir N. et Mburu C., 1996, *Uganda: Long Term Observation of 1996 Presidential and Legislative Elections*, International Foundation for Election Systems, 132p.

Bwana C.N., 2009, « Voting Patterns in Uganda's Elections: Could it Be the End of the National Resistance Movement's (NRM) Domination in Uganda's politics? », *Les Cahiers d'Afrique de l'Est*, IFRA, n°41, pp.81-93.

C.

Calas B., 1994, « Le cadre naturel : une apparence d'unité trompeuse », In : G. Prunier et B. Calas, *L'Ouganda contemporain*, Paris, Karthala, pp.9-18.

Calvi Renno D., Twinamasiko J. et Mugisa C. P., 2012, *Kasese District Poverty Profiling and Mapping 2011-2012*, This report is the joint property of Kasese District Local Government, Planning Unit and the Belgian Technical Cooperation, Kasese District Poverty Reduction Programme, 222p.

Campana A., Henry E., Rowell J. (dir.), 2007, *La construction des problèmes publics en Europe. Emergence, formulation et mise en instrument*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, Coll. « sociologie politique européenne », 247p.

Carbone G. et Larouche St-Sauveur A., 2006, « Comprendre les partis et les systèmes de partis africains. Entre modèles et recherches empiriques », *Politique africaine*, Vol.4, n°104, pp.18-37.

Carbone G., 2001, No-Party Democracy? Political organization under Movement democracy in Uganda 1994-2000, PhD in Political Science/Development Studies, London School of Economics, 256p.

Carbone G., 2008, *No-Party Democracy? Ugandan Politics in Comparative Perspective*, Londres, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 275p.

Castel O., 2005, « Bonne gouvernance » versus démocratie : les rhétoriques de la Banque mondiale et des ONG du Nord face aux réalités. La démocratie au péril de l'économie, Presses Universitaires de Rennes, économie et société, pp.327-349

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, 62p.

Chamboredon H., Pavis F., Surdez M. et Willemez L., 1994, « S'imposer aux imposants : à propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses*, Vol.16, n°1, pp.114-132.

Chauveau J-P., Colin J-P., Jacob J-P., Lavigne-Delville Ph. et Le Meur P-Y., 2006, *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest*, Résultats du projet de recherche CLAIMS, 97p.

Chauveau J-P. et Lavigne Delville Ph., 2002, « Quelles politiques foncières intermédiaires en Afrique rurale francophone ? », In : Lévy M. (dir.), Barbedette L., Berthomé J., Brunet-Jailly J., Chauveau J-P., Gentil D., Lange M-F., *Comment réduire pauvreté et inégalité : pour une méthodologie des politiques publiques*, Paris, IRD, Karthala, pp. 211-239.

Chauveau J.-P. et Lavigne-Delville Ph., 2013, « Développement participatif », In : Casillo I., Barbier R., Londiaux B., Chateauraynaud F., Fourniau J.-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, ISSN : 2268-5863. URL : http://www.dicopart.fr/es/dico/developpement-durable.

Chauveau J.P., 1998, « La logique des systèmes coutumiers », In : Lavigne Delville (dir), *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?*, Paris, Ministère de la Coopération, Karthala, pp.66-75

Chauveau J-P, 2000, «Question foncière est construction nationale en Côte d'ivoire, les enjeux silencieux d'un coup d'État», *Politique africaine*, Vol 78, pp.94-125.

Chauveau J-P., 2003, « Plans fonciers ruraux : Conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits coutumiers », iied, programme zone arides, dossier n°112, 24p.

Chauveau J-P., 2006, « How Does an Institution Evolve ? Land, Politics, Intergenerational Relations and the Institutions of the Tutorat amongs Autochtones and Immigrants (Gban Region, Côte d'Ivoire) », In: Kuba R. et Lentz C. (eds.), *Land and the Politics of Belonging in West Africa*, Leiden EJ. Brill, pp.213-240.

Chauveau J-P., Le Pape M. et Olivier de Sardan J-P., 2001, « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques », In : Winter G. (coord.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, IRD ; Karthala, pp. 145-162.

Chazel F., 1983, « Pouvoir, structure et domination », *Revue française de Sociologie,* Vol.24, n°3, pp.369-393.

Chrétien J.-P., 1994, « Les peuples et leur histoire avant la colonisation », In : Prunier G. et Calas B., *L'Ouganda contemporain*, Paris, Karthala, pp.369-370.

Chrétien J.-P., 2000, *L'Afrique des Grands Lacs. Deux milles ans d'histoire*, Paris, Aubier, 411p.

Clemens E. S. et Cook J. M., 1999, « Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change », *Annual Review of Sociology*, Vol. 25, n°1, pp. 441-466

Coase R., 1960, « The Problem of Social Cost », *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, pp. 1-44.

Cobb W. et Ross M., 1997, « Agenda Setting and the Denial of Agenda Access: Key Concepts », In: Cobb R. et Ross M. (éd.), *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack and Redefinition*, Lawrence, University Press of Kansas, pp.3-23.

Cohen S. (éd.), 1999, *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, Presses Universitaires de France, 277p.

Colclough C. et J. Manor, 1991, *States or Markets? Neoliberalism and the Development Debate*, Oxford, Oxford University Press, 359p.

Coldham S., 2000, « Land Reform and Customary Rights: The Case of Uganda », *Journal of African Law*, Vol.44, n°1, pp.65-77.

Colin J.-P., Le Meur P.-Y. et Léonard E., 2009, « Identifier les droits et dicter le droit. La politique des programmes de formalisation des droits fonciers », In : Colin J.-P. et Léonard E. (dir.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, pp. 5-67.

Colson E., 1971, « The Impact of the Colonial Period on the Definition of Land Rights », In: Turner V. (éd.), *Colonialism in Africa, 1870-1960. Profiles of Change: African Society and Colonial Rule*, Vol.3, Cambridge, Cambridge University Press, pp.193-215.

Comby J., 1998 « La gestation de la propriété », In : Lavigne Delville Ph. (dir.), *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération, Karthala, pp.692-707.

Comité technique « Foncier et Développement », 2008, Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud Livre blanc des acteurs français de la Coopération, Synthèse, 35p.

Compagnon D., 2003, « La prétendue « réforme agraire » au Zimbabwe, à qui profite le crime? », *Études*, Vol.3, Tome 398, pp.297-307.

Constentin F., 1998 « La gestion des ressources naturelles sauvages : droits, développement local et enjeux de pouvoirs », In : Lavigne-Deville Ph., *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?* Paris Karthala, pp.315-339.

Coulon C., 1997, « L'exotisme peut-il être banal ? L'expérience de Politique africaine », *Politique africaine*, n°65, pp77-95

Cuin C-H., 2002, « Le balancier sociologique français :entre individus et structures », *Revue européenne des sciences sociales*, Vol.15, n° 124, pp. 253-262

D.

Daloz J.-P. et Quantin P. (dir.), 1997, *Transitions démocratiques africaines : dynamiques et contraintes* (1990-1994), Paris, Karthala, 313p.

Darbon D., 1990, « L'État prédateur», *Politique africaine*, n°39, pp.37-46.

Darbon D., 1997, « Un royaume divisé contre lui-même ». La régulation défaillante de la production du droit dans les Etats d'Afrique noire », In : Darbon D. et Du Bois de Gaudusson J., *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, pp.101-130.

Darbon D., 2001, « De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », *Autrepart*, Vol.4, n°20, pp.27-42.

Darbon D., 2003, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue Française d'administration publique*, Vol.1, n°105-106, pp.135-152.

Darbon D., 2004, «Peut-on relire le politique en Afriques via les politiques publiques?», In : Triulzi A. et Ercolessi C. (éd*.), State, Power, and New Political Actors in Postcolonial Africa*, Milan, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli Milano, pp.175-199.

Darbon D. (dir.), 2009, *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*, Paris, Karthala, 288p.

Darbon D., 2015, In : Valette H., Baron C., Enten F., Lavigne Delville P., Tsitsikalis A., Une action publique éclatée? Production et institutionnalisation de l'action publique dans les secteurs de l'eau potable et du foncier (APPI) Burkina Faso, Niger, Bénin, Programme de recherche APPI - ANR Les Suds II, 141p.

Ddungu E., 1991, « A Review of the MISR-Wiconsin Land Tenure Center Study on Land Tenure and Agricultural Development in Uganda », Centre for Basic Research, Working Paper n°11, Kampala, 21p.

Ddungu E., 1994, « Popular Forms and the Question of Democracy: The Case of Resistance Councils in Uganda », In : Mamdani M. et Oloka-Onyanga J., *Studies in Living Conditions. Popular Movements and Constitutionalism*, Vienna, Jep Book : pp.43-56.

Ddungu, E. and Wabwire A., 1991, *The Electoral Mechanisms and the Democratic Process: The 1989 RC-NRC Elections*, Kampala, Center for Basic Research, Working Paper n°9.

De Torrenté N., 1999, « L'Ouganda et les bailleurs de fonds. Les ambiguïtés d'une lune de miel », *Politique africaine*, Vol.3, n°75, pp.72-90.

Deininger, K. et Byerlee D., 2011, Rising global interest in farmland: can it yield sustainable andequitable benefits? , World Bank Publications, 214p.

Deininger K. et Castagnini R.,2004, *Incidence and Impact of Land Conflict in Uganda*, Washington DC, World Bank Policy Research Working Paper n°3248.

Demange E., 2010, La controverse « Abstain, Be faithful, Use a Condom », transnationalisation de la politique de prévention du VIH/sida en Ouganda, Université de Bordeaux, Centre d'Etude d'Afrique Noire, thèse pour le doctorat en science politique, 791p.

Demsetz H., 1967, « Toward a Theory of Property Rights », *American Economic Review*, Vol.57, n°2, pp.347-359.

Denis-Constant M., 1989, « À la quête des OPNI (objets politiques non identifiés). Comment traiter l'invention du politique ? », *Revue française de science politique*, 39e année, n°6, pp. 793-815.

Desage F. et Godard J., 2005, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 4, p. 633-661.

Devarajan S., Dollar D. R. et Holmgren T. (2001). *Aid and Reform in Africa: Lessons from Ten Cases Studies*, the World Bank, Washington DC, 714p.

Diamond L. J., 1994, « Rethinking Civil Society. Toward Democratic Consolidation », *Journal of Democracy*, Vol.5, n°3, pp.4-17.

Dicklitch S., 1998, *The Elusive Promise of NGOs in Africa. Lessons from Uganda*, New York, Palgrave Macmillan, 294p.

Dinah Mayanja, Dorothy Massa, Okello Julius, 2015, Certificate of Customary Ownership, Experiences from the District Livelihood Support Programme in Uganda, Un-Habitat, 45p.

Dolan C., 2011, *Social Torture: the Case of Northern Uganda, 1986-2006*, New York, Berghahn Books, 338p.

Dolowitz D., 2000, *Policy Transfer and British Social Policy. Learning from the USA*, Buckingham, Open University Press, 246p.

Donald C. W., 1996, « Reconsidering State en Society in Africa. The institutional dimension in Land Reform Policies », *Comparative Politics*, Vol. 28, n°2, pp. 207-224.

Doornbos M., 1978, *Not All the King's men: inequality as a political instrument in Ankole*, La Haye, Mouton, 232p.

Dubois V., 2009, « L'action publique », In : Cohen A., Lacroix B., Riutort P. (dir), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, pp.311-325.

Dumez H., 2010, « La description : point aveugle de la recherche qualitative », *Le Libellio d'Aegis*, Vol.6, n°2, pp.28-43.

Durand P., 2009, « Pour une sociologie politique du droit : présentation », *L'Année sociologique*, Vol. 59, n°1, pp. 11-28.

E.

Eboko F., 2005, « Le sida en Afrique : de l'anthropologie à la science politique », *Cahiers d'Etudes Africaines*, Vol.178, n°2, pp 351-387.

Edelman M., 1991, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Le Seuil, 249p.

Elias N., 1975, *La dynamique de l'Occident,* Paris, Calmann-Lévy, 320p.

Elischer S., 2013*, Political Parties in Africa Ethnicity and Party Formation*, New-York, Cambridge University Press, 336p.

Englebert P., 2001, « Le Bouganda, un presque État dans l'État », *Afrique contemporaine*, n°199, pp.166-176.

Englebert P., 2002, « Born Again Buganda or the Limits of Traditional Resurgence in Africa », *Journal of Modern African Studie*s 40(3): pp.345–368.

Englebert P., 2005, « Back to the Future? Resurgent Indigenous Structures and the Reconfiguration of Power in Africa », In: Vaughan O. (éd.), *Tradition and Politics: Indigenous Political Structures in Africa*, Trenton, Africa World Press, pp.33-60.

Enguéléguélé M., 2008, « Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne », *Politique et Sociétés*, Vol.27, n°1, pp.3-28.

Eraly A., 1988, *La structuration de l'entreprise : la rationalité en action*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 256p.

Eriken T. H., 1999, «A non ethnic State for Africa ? A Life-World Approach to the Imagining of Communities », In: Yeros P. (eds.), *Ethnicity and Nationalism in Africa. Constructivist Reflections and Contemporary Politics,* New York, St. Martin's Press, pp.45-64.

Espeland R. H., 2006, The "Lost Counties": Politics of Land Rights and Belonging in Uganda, Montpellier, Colloque international "Les frontières de la question foncière, 13p.

Esquerre A., 2014, « Comment la sociologie peut déplier le droit », *Tracés*, Vol.2, n°27, pp.23-38.

Evans P. B., Rueschemeyer D. et Skocpol T., 1985, *Bringing the State Back in,* New York, Cambridge University Press, 404p.

F.

Falloux F., 1987, « Land Management, Titling and Tenancy », In : Davis T. et Schirmer I. (éd.), *Sustainability Issues in Agriculture Development. Proceedings of the Seventh Agriculture Sector Symposium*, Washington DC, The World Bank, pp.190-208.

FAO, 1989, Agricultural market intervention and pricing policies in Africa: expert consultation meeting, Rome, Economic and and social Development Paper n°88,241p.

FAO, 2003, Etudes sur les régimes fonciers. Les régimes fonciers et le développement rural, Rome, 58p.

FAO/WFP, 2006, Land Access and Land Use Mapping in Northern Uganda: Intermediate Report on Land Access Mapping, 74p.

Feder G. et Noronha R., 1987, « Land Rights Systems and Agricultural Development in Sub-saharan Africa », *Research Observer*, Vol.2, n°2, pp.143-169.

Ferlay C., 2007, Les Pères Blancs et les « Anglais » au Buganda de 1879 à 1929, Paris I Sorbonne, et de celle de Henri Médard, 2001, Croissance et crises de la royauté du Buganda au XIXe siècle, Paris I Sorbonne, 491p.

Fernandez S., Si la Garonne avait voulu… Etude de l'étiologie de la gestion de l'eau de la Garonne en explorant l'herméneutique sociale qui a déterminé sa construction, Doctorat de l'institut des sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement, AgroParisTech. Montpellier, 653p.

Finnström S., 2008, *Living with Bad Surroundings: War, History, and Everyday Moments in Northern Uganda,* Durham, NC, Duke University Press, 286p.

Fortt J.M., 1954, « The Distribution of the Immigrant and Ganda Population Within Buganda », In : Richard A.I., *Economic Development and Tribal Change*, Cambridge, W. Heffer and Sons Ltd, pp.77-118.

Forrest T., 1999, « Le retour des Indiens en Ouganda », *Politique africaine*, n°76, pp.76-90.

Foucault M., 1971, *L'Ordre du discours*, Paris, Gallimard, 88p.

Foucault M., 1976. *Histoire de la sexualité*, tome I La volonté de savoir, Paris, Gallimard, 135 p.

Foucault M., 1989. *Résumé des cours 1970-1982*. Conférences, essais et leçons du Collège de France, Paris, Julliard, 165p.

Foucault M., 2008, *L'Archéologie du savoir*, Paris, Gallimard, 294p.

Fouilleux E., 2000, « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune », *Revue française de science politique*, Vol. 50, n°2, pp. 277-306

Fouilleux E., 2003, *La politique agricole commune et ses réformes : une politique européenne à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan, 403p.

François A., 1997, « Les enjeux de la réforme foncière au Buganda », Nairobi, *Les Cahiers de l'IFRA*, n°3, pp. 4-23.

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, 394p.

Furley, O. W. et Watson, T, 1978, *A history of education in East Africa*, New York, NOK Publishers, 458p.

G.

Garraud P., 1990, « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, Vol.40, n°1, pp.17-41.

Garraud P., 2010, « Agenda/émergence », In : Boussaguet L., Jacquot S., et Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques,* Paris, Presses de Sciences Po*,* pp.58-67.

Gaudin J.-P., 2004, *L'action publique : sociologie et politique*. Paris, Presses de Sciences Po, 242p.

Gayiia E. N., 1999, « Mise en œuvre de la réforme foncière en Ouganda: les défis à venir », document présenté au séminaire du DFID sur les droits fonciers et le développement durable en Afrique subsaharienne, au Centre de conférence de Sunningdale Park, Berkshire, Angleterre, 20p.

Gay L., 2010, Hégémonie politique, tensions foncières et opposition en Ouganda: les enjeux politiques de la réforme du Land Act de 2009 au Buganda, Master 2 Université Paris I, Sorbonne-Panthéon, 188p.

Gay L., 2010, « L'instrumentalisation des questions foncières en Ouganda, In *Sécurités foncières en Afrique. Débat global et enjeux locaux*, Les Dossiers du CERI, kiosque en ligne Ceri science-po, 8p.

Gay L., 2013, « La genèse des politiques publiques foncières comme mode d'action de l'État ougandais sous le leadership de Y. Museveni », collection recherche du Comité technique « Foncier & développement », 67p.

Gay L., 2014, « A 'Hot Cake': The Land Issue in the Buganda Kingdom during Uganda's 2011 Elections », In : Perrot S., Makara S., Lafargue J. et Fouéré M.-A., *Elections in Hybrid Regime, Revisting the 2011 Ugandan Polls*, Kampala, Fountain Publishers, pp.448-266.

Gay L., 2014, « Les politiques foncières en Ouganda : entre programme de formalisation des droits et réalités locales », Comité technique "Foncier et développement", 27p.

Gay L. et Torretti C., 2015, « Territorialisation des marais d'Olweny en Ouganda : luttes de pouvoir, politiques agricoles et environnementales », *L'Espace géographique*, Vol.45, n°2, pp.147-159.

Geist J., 1994, « Political Significance of the Constituent Assembly Election », In Hansen H. et Twaddle M. (dir.), *From Chaos to order. The Politics of Constitution-Making in Uganda*, Kampala, Fountain Publishers, pp.90-113.

Genieys W., 2006, « The Sociology of Political Elites in France: The End of an Exception? », *Revue internationale de science politique*, Vol. 26, n°. 4, pp. 413-430

Genieys W. et Hassenteufel P.,2012, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, Vol.2, n° 2, pp. 89-115.

Genieys W. et Smyrel M., 2008, *Elites, Ideas and the Evolution of Public Policy*, New York, Palgrave Mac Millan, 208p.

Gersony, R., 1997, « The Anguish of Northern Uganda: Results of a Field-Based Assessment of the Civil Conflicts in Northern Uganda », Kampala, USAID, 105p.

Geuss R., 2001*, History as Illusion in Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 184p.

Ghasarian C. (dir.), 2002, *De l'ethnographie à l'anthropologie réflexive : nouveaux terrains, nouvelles pratiques, nouveaux enjeux*, Paris, Armand Colin, 249p.

Gibb R.,2013, The politics of land reform in Uganda, Submitted to the graduate degree program in Political Science, Faculty of the University of Kansas, 225p.

Gibbon, P. et al. (éd.), 1992, *Authoritarianism, Democracy and Adjustment: The Politics of Economic Reform in Africa*, Uppsala, SAIS, 236p.

Giddens, A., 1987, *La constitution de la société,* PUF, Paris, 480p.

Giddings, S.W., 2009*, The land market in Kampala, Uganda and its effect on settlement patterns*, International Housing Coalition, Washington DC: International Housing Coalition.

Gil S., 2012, Lis Development Project and Measures Proposed to Enhance Trust in the Land Administration System in Uganda, Annual Conference on Land and Poverty, World Bank, 18p.

Giovanni M., 2001, No-party democracy? Political organisation under movement democracy in Uganda, 1994-2000, PhD thesis, London School of Economics and Political Science, United Kingdom, 256p.

Girling F.K., 1960, *The Acholi of Uganda*, Londres, Her Majesty's Stationery Office, 238p.

Glaser B. G. Strauss A. L., 1987, *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Aldine Publishing Company, 271p.

Goetz A.-M. et Hassim S., 2003, *No Short-Cuts to Power. African Women in Politics and Policy Making*, Londres, Zed Books, 246p.

Golaz V. et Médard C., 2011, « Titres de propriété et insécurité foncières au Buganda, récits contrastés », In Sécurités foncières en Afrique. Débat global et enjeux locaux, Les Dossiers du CERI, kiosque en ligne Ceri science-po, 8p.

Goodfellow T., 2014, « Legal Manoeuvres and Violence: Law Making, Protest and Semi-Authoritarianism in Uganda », *Development and Change*, Vol.45, n°4, pp.753-776.

Goodfellow T. et Lindemann S., 2010, « From strongest ally to fiercest rival? The fallout between the Museveni government and the Buganda Kingdom », Paper presented at the ASAUK Biennial Conference, Oxford.

Gorju J., 1920, *Entre le Victoria, l'Albert et l'Edouard. Ethnographie de la partie anglaise du Vicariat de l'Uganda*, Rennes, Imprimeries Oberthur, 372p.

Gourgues G., 2016, « Fabriquer l'action publique : une activité "politique" ? », *Quaderni*, n° 90 pp.123-129.

Green E., 2005, The Politics of Ethno nationalism in Contemporary Uganda: The Case of Buganda, Development Studies Institute, PhD London School of Economics, University of London, 330p.

Green E., 2006, « Ethnicity and the Politics of Land Tenure Reform in Central Uganda », *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol.44, n°3, pp.370-388.

Green E., 2008, « Understanding the Limits to Ethnic Change: Lessons from Uganda's "Lost Counties" », *Perspectives on Politics*, Vol.6, n°3, pp.473-485.

Griffiths J., 1986, « What is Legal Pluralism », *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, Vol. 24, pp.1-55.

Gruenais M.E., 1986, « Territoires autochtones et mise en valeur des terres », In : Crousse B., Le Bris E. et Le Roy E. (éd.), *Espaces disputés en Afrique Noire. Pratiques foncières locales*, Paris, Karthala, pp.309-325.

H.

Habermas J., 1988, *Le discours philosophique de la modernité*, Paris, Gallimard, 381p.

Hajer M. A., 2005, *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford, Claredon Press, 344p.

Hall P., 1986, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford, Oxford University Press, 341p.

Hall P., 1993, « Policy Paradigm, Social Learning and the State. The case of economic policy making in Britain », *Comparative Politics*, Vol. 25, n°3, pp.275-296.

Hall, R. 2011, « Land grabbing in Southern Africa: the many faces of the investor rush », *Review of African Political Economy*, Vol.38, n°128, pp.193-214.

Halpern C., 2010, « Concertation/délibération/négociation », In : Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, pp.155-163.

Hancock I.R., 1970, « Patriotism and Neo-Traditionalism in Buganda: The Kabaka Yekka ('The King Alone') Movement, 1961-1962 », *The Journal of African History*, Vol.11, n°3, pp.419-434.

Hardin G., 1968, « The Tragedy of the Commons », *Science*, Vol.162, n°3859, pp. 1243-1248.

Harvey, C. and Robinson, M., 1995, *Economic Reform and Political Liberalization in Uganda*, Brighton, IDS Research Report, n°29, 57p.

Hassenteufel P., 2008, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, (1ère édition), 294p.

Hassenteufel P., 2011, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin (2ème édition), 320p.

Hausser H., 1999, « Ugandan Relations with Western Donors in the 1990s: What Impact on Democratisation? », *The Journal of Modern African Studies*, Vol.27, n°4, pp.621-641.

Hearn J., 2001, « The 'Uses and Abuses' of Civil Society in Africa », *Review of African political economy*, Vol.28, n°87, pp.43-53.

Heike B., 1999, *Alice Lakwena and the Holy Spirit: War in Northern Uganda*, Kampala, Fountain Publishers, 224p.

Henderson, R., (éd.), 1994, *Placing the People First: elections to the Constituent Assembly*, Republic of Uganda, March, Report of the UN Project: Support to the Electoral Process in Uganda. New York: UNDP.

Herbst J., 2000, *State and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton, Princeton University Press, 2000, 296p.

Hobsbawn E. et Ranger T. O., 1992, *The Invention of Tradition*, Cambridge, Cambridge University Press, 322p.

Houala Y. A. C., 2006, « Existe t-il des politiques publiques en Afrique ? Une discussion à partir du terrain camerounais », communication dans le cadre du colloque de Bordeaux des 03 et 04 mars 2006 organisé par le CEAN et la Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine.

Howlett M. et Ramesh M., 1995, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, 239p.

HRF, 2013, *Land Conflict Monitoring and Mapping Tool for the Acholi Sub-region*, United Nations Peacebuilding Programme, final report, 95p.

Hugon P., 1993, « Les effets des politiques d'ajustement sur les structures politiques africaines », In : Conac G., *L'Afrique en Transition vers le pluralisme politiqu*e, Colloque, Paris, 12-13 décembre 1990, Paris, Economica.

Human Rights Watch, 1999, *Hostile to Democracy. The Movement System and Political Repression in Uganda*, New-York, 163p.

HURIFO, 2002. Between two fires: the plight of IDPs in Northern Uganda. The human rights situation in the "protected camps" in Gulu District, Northern Uganda, 89p.

J.

Jabri V., 1996, *Discourses on Violence: Conflict Analysis Reconsidered*, Manchester, Manchester University Press, 204p.

Jacob J.-P. et Le Meur P.-Y., 2009, « Introduction Citoyenneté locale, foncier, appartenance et reconnaissance dans les sociétés du Sud », In : Jacob J.-P. et Le Meur P.-Y., *Politique de la terre et de l'appartenance. Droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud*, Paris, Karthala, pp.5-57.

Jacob J-P. et Le Meur P-Y., 2010, *Politique de la terre et de l'appartenance. Droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud*, Paris, Karthala, 432p.

Jasanoff S., 2005, *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United-States*, Princeton, Princeton University Press, 392p.

JeanJean A., 2014, « Une ethnologue, des égoutiers et des universitaires. Rapports sexués, rapports politiques », In : Monjaret A. et Pugealt C., 2014 (dir.), *Le sexe de l'enquête. Approches sociologiques et anthropologiques*, Lyon, ENS édition, pp.181-197.

Jobert B., 1994, (éd.), *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 328p.

Jobert B., 2004 , « Une approche dialectique des politiques publiques. L'héritage de l'État en action », *Pôle Sud*, Vol.2, n° 21, pp. 43-54.

Jobert B., 2008, « Les référentiels civiques : quatre modèles de société civile », In : Giraud O., Warin Ph. (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte.

Jobert B. et Muller P., 1987, *L'État en action : politique publiques et corporatismes*. Paris, Presses Universitaires de France, 238p.

Johannessen C., 2005, « Kingship in Uganda, The role of the Buganda Kingdom in Uganda Politics », Norway, CMI Research Note, 17p.

Johnson D.H., 2003, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, Oxford, James Currey, 234p.

Johnson O., 1972, « Economic Analysis the Legal Framework and Land Tenure Systems », *The Journal of Law and Economics*, Vol.15, n°1, pp.259-276.

Jones C. O. 1970, *An introduction to the study of public policy*, Wadsworth Publishing Company, 170p.

Jorgensen J., 1981, *Uganda, A Modern History*, London, Croom Helm, 315p.

K.

Kaberuka W., « Adjustement strucurel, rehabilitation et reconstruction », In Prunier G. et Calas B. (dir), *L'Ouganda contemporain*, Paris Karthala, pp.261-274.

Kabwagyere T., 1995, *The Politics of State Formation and Destruction in Uganda*, Kampala, Fountain Publishers, 259p.

Kaggwa J. B., 1994, *Land tenure and land use in Kampala District*, Center for Basic Research, n°45, Kampala, 28p.

Kalu A. K., 2004, *Agenda Setting and Public Policy in Africa, Contemporary Perspectives on Developing Societies*, Aldershot, Burlington, Ashgate, 288p.

Kamto M., 1997, « Les conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire des Constitutions », In : Darbon D. et Du Bois de Gaudusson J. (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, pp. 177-195

Kamusiime, H., Rugadya, M., & Obaikol, E., 2005, *Capital Creation, Transfer or Reversal; Assessing the Outcomes of Systematic Demarcation of Customary Tenure in Uganda*, Kampala: Associates for Development, Land Research Series n°6, 62p.

Kanyeihamba G., 2006, *Kanyeihamba's Commentaries on Law, Politics and Governance*, Kenya, Law Africa Publishing, 174p.

Karlstrom M., 1999, The cultural kingdom in Uganda: popular royalism and the restoration of the Buganda kingship, volume 1, A dissertation submitted to the Faculty of the Division of the Social Sciences, Illinois, 476p.

Karlstrom M., 2004, « Modernity and its Aspirants: Moral community and Developmental Utopianism in Buganda », *Current Anthropology*, Vol.45, n°5, pp.595–619.

Kasfir N., 1991, « The Uganda Elections of 1989. Power, Populism and Democracy », In: Hansen H.B. et Twaddle M. (dir.), *Changing Uganda. The Dilemmas of Structural Adjustment and Revolutionary Changes*, Oxford, James Currey, pp.247-278

Kasfir N. et Hippo Twebaze S., 2005, « The Limits of Institutionalization of Legislature Without Parties : the Uganda Parliament », Prepared for delivery at the 2005 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C, 24p.

Kasfir N. et Hippo Twebaze S., 2009, « The Rise and Ebb of Uganda's No-Party Parliament », In: Barkan J.D. (dir.), *Legislative Power in Emerging African Democracies*, Londres, Lynne Rienner Publishers, pp.73-108.

Kasozi A.B.K., 1994, *The Social Origins of Violence in Uganda*, Kampala, Fountain Publishers, 347p.

Katorobo J., 1997, « Electoral Choices in the Constituent Assembly Elections of March, 1994 », In: Hansen H.B. et Twaddle M. (dir*.), From Chaos to order. The Politics of Constitution-Making in Uganda, Kampala,* Fountain Publishers, pp.114-147.

Kayunga, S. S., 2000, *The federo (federalism) debate in Uganda,* Kampala, Centre for Basic Research, Working paper n°62, Kampala, 78p.

Kayunga, S.S., 2001. The No-Party System of Democracy and the Management of Ethnic Conflicts in Uganda, PhD diss. Graduate School of International Development Studies, Roskilde University (Denmark).

Keriguy J., 1984, « L'accès à la littérature grise », Bulletin des bibliothèques de France (BBF), n° 2, pp.138-143.

Kingdon J.W., 1995, *Agendas, alternatives, and public policies*, New York, Longman, 254p.

Kisamba-Mugerwa W., E.S.K. Muwanga-Zake, E. Khiddu-Makubuya, « A Quarter Century of Individual Title : an Analysis of the Rujumbura Pilot Land Registration in Uganda and Its Impact on Smallholder Agriculture, Makerere University », Makerere Institute of Social

Research Makerere University, Uganda, And Land Tenure Center University of Wisconsin-Madison, 148p.

Kligerman N., 2009, *Alienation in Acholiland: War, Privatization, and Land Displacement in Northern Uganda*, Independent Study Project (ISP) Collection. Paper n°675, 66p.

Kubler D. et De Maillard J., 2009, *Analyser les politiques publiques*, Presses Universitaires de Grenoble, 221p.

Kyamba H., 1977, *State of Blood: The Inside Story of Idi Amin*, New York, Ace Books, 288p.

Kyokunda C., 2005, « Parliamentary Legislative Procedure in Uganda », *Commonwealth Law Bulletin*, Vol.31, n°3, pp.17-27.

L.

Lagroye J. (dir.), 2003, *La politisation*, Paris, Belin, 555p.

Lamizer B., 2012, *L'imaginaire politique*, Paris, Hermes-Science Lavoisier, 352p.

Lamont T., 1995, « Economic Planning and Policy Formulation in Uganda », In : Langseth P., Katorobo J., Brett E. et Munene J. (dir.), *Uganda: Landmarks in Rebuilding a Nation*, Kampala, Fountain Publishers, pp.11-25.

Langeseth P., 1995, « Civil Service Reform in Uganda », In : Langeseth P., Katorobo J., Brett E., Brett E. et Munene J. (dir.), *Uganda: Landmarks in Rebuilding a Nation*, Kampala, Fountain Publishers, pp.90-132

Lascoumes P., 2009, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation : les lois de réforme du Code Pénal et de création du Pacs », *Revue Française de Science Politique*, Presses de Sciences Po, Vol.59, n°3, pp.455-478.

Lascoumes P., 2010, « Normes », In : Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Les Presses de Sciences Po, 3ème édition, pp. 391-397.

Lascoumes P. et Le Galès P., 2012, *Sociologie de l'action publique*, 2e édition, Paris, Armand Colin, 126p.

Latoures A., 2008, Saisir l'État en action en Afrique subsaharienne : action publique et appropriation de la cause des mutilations génitales féminines au Mali et au Kenya, Thèse en science politique, Institut d'études politique de Bordeaux, p.1175.

Laurens S., 2007, « Pourquoi et comment poser les questions qui fâchent ? Réflexion sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec les imposants », *Genèses*, Vol.4, n°69, pp.112-127.

Lavigne-Delville P., 1998, « La sécurisation de l'accès aux ressources : par le titre ou l'inscription dans la communauté ? », In : Lavigne-Delville P., *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?,* Paris, Karthala, pp.76-86.

Lavigne-Delville P., 1999, « Comment articuler législation nationale et droits fonciers locaux : expériences en Afrique de l'ouest francophone », Dossier zones arides, n°86, Londres, IIED, 31p.

Lavigne-Delville P., 2006, « Sécurité, insécurités, et sécurisation foncières: un cadre conceptuel », *Réforme agraire et coopératives*, Vol.2, FAO, pp.18-25.

Lavigne Delville Ph., 2010a, « Conceptions des droits fonciers, récits de politique publiques et controverses. Les Plans Fonciers Ruraux en Afrique de l'ouest », In : Colin J.-Ph., P.-Y. Le Meur, E. Léonard (eds.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Karthala, pp.69-103.

Lavigne-Delville Ph., 2010b, « La reforme foncière rurale au Benin. Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide », *Revue française de science politique*, Vol.60, n°3, pp.467-491.

Lavigne-Delville Ph., 2015, « Les processus de changement dans les politiques Publiques », In : Valette H., Baron C., Enten F., Lavigne Delville P., Tsitsikalis A., *Une action publique éclatée? Production et institutionnalisation de l'action publique dans les secteurs de l'eau potable et du foncier (APPI) Burkina Faso, Niger, Bénin*, Programme de recherche APPI - ANR Les Suds II, 141p.

Lavigne-Delville Ph. et Abdelkader A., 2010, "A cheval donné, on ne regarde pas les dents", Les mécanismes et les impacts de l'aide vus par des acteurs nigériens, *Etudes et Travaux* (83), Niamey, LASDEL, 113p.

Le Bris E. et Le Roy E., 1986, « Avant-propos », In Politiques foncières et territoriales, *Politique africaine*, n°21, pp.3-9.

Le Meur P.-Y., 2008, « Communautés imaginées et politiques des ressources naturelles », In : Méral P., Castellanet C. et Lapeyre R. (dir.), *La gestion concertée des ressources naturelles. L'épreuve du temps*, Paris, Karthala, pp.289-301.

Le Roy E., 1995, « Patrimonialité plutôt que propriété », In Le Roy E., Karsenty A. et Bertrand A., *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, pp.47-58

Le Roy E., 2007, « Le mystère du droit foncier. Sens et non-sens d'une politique volontariste de généralisation de la propriété privée de la terre dans le décollage des économies des sociétés du « Sud », In : Eberhard C. (dir.), *Enjeux fonciers et environnementaux. Dialogues afro-indiens*, Pondichery, Institut Français de Pondichéry, pp.57-88.

Le Roy E., 2011*, La terre de l'autre Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, L.G.D.J, Coll. Droit et société, 448p.

Le Roy E., Karsenty A. and Bertrand A., 1996, *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, 388p.

Lemettre S.,2014, Gouverner le fret ferroviaire en France et en Allemagne (1990-2010). Processus de diffusion d'énoncés réformateurs à l'ère du développement durable», thèse en science politique, université de Grenoble, 530p.

Lenhart L., 2013, « Alleged Land Grabs and Governance: Exploring Mistrust and Trust in Northern Uganda – The Case of the Apaa Land Conflict », *Journal of Peace and Security Studies*, Vol.1, pp.64-85.

Lensink R., 1996, *Structural Adjustment in Africa*, Londres, New York, Longman, 154p.

Leys C., 1967, *Politicians and Policies: an Essay on Politics in Acholi, Uganda, 1962-65*, Nairobi, East African Publishing House, 107p.

Lindemann S., 2010, Elite bargains and the politics of war and peace in Uganda and Zambia. PhD thesis, London School of Economics and Political Science United Kingdom, 431p.

Lindemann S., 2011, « Just Another Change of Guard? Broad-Based Politics and Civil War in Museveni's Uganda », *African Affairs*, Vol.440, n°110, pp.387–416.

Lord Lugard, 1926, *The Dual Mandate in British Tropical Africa*, Published by Frank Cass & Co Ltd.

Low D.A. et Pratt R.C., 1960, *Buganda and British Overrule (1900-1955), Two studies*, Londres, Oxford University Press, 373 p.

Lund C., 2001, «Les réformes foncières dans un contexte de pluralisme juridique et institutionnel : Burkina Faso et Niger », In : G. Winter (coord.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala, pp195-207.

Lund C., 2006, « Twilight Institutions. Public Authority and Local Politics in Africa », *Development and Change*, Vol.37, n°4, pp.685-705.

Lwanga-Lunyiigo S., 1987, The colonial roots of internal conflict in Uganda, International Seminar on Internal Conflict, Kampala, Makerere Institute of Social Research, Paper 17.

Lwanga-Lunyiigo S., 1994, « Ouganda : l'ère coloniale (1894-1962) », In : Prunier G. et Calas B., *L'Ouganda contemporain*, Paris, Karthala, pp.71-87.

Lwanga-Lunyiigo S., 2007, *The struggle for Land in Buganda, 1888-2005*, Kampala, Wavah Books Ltd, 143p

M.

Mabikke Samuel B., 2011, Escalating Land Grabbing in Post-Conflict Regions of Northern Uganda: A Need of Strengthening Good Land Governance in Acholi Region, Paper presented at the International Conference on Land Grabbing, 31p.

Madior Fall I., 2008, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des États d'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 310p.

Mafeje A., 1973, *Agrarian Revolution and the Land Question in Buganda* , IDR Seminar Papers, East Africa Seminar, 28p.

Mair L., 1957, « The Land », In: Hailey L., *An African Survey. Revised 1956. A Study of Problems Arising in the African South of the Sahara*, Londres, Oxford University Press, pp.950-992.

Majone G., 1989, *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press, 190p.

Makara S., 2008, « The Challenge of Building Strong Political Parties for Democratic Governance in Uganda: Does Multiparty Politics Have a Future? », *Les Cahiers de l'Afrique de l'Est*, n°41, pp.43-80.

Makara S., Rakner L. et Svasand, 2009, « Turnaround: The National Resistance Movement and the Reintroduction of Multipartism System in Uganda », *International Political Science review*, Vol.30, n°2, pp.185-204.

Makara S., Tukahebwa G.B. et Byarugaba F. (éd.), 1996, Politics, Constitutionalism and Electioneering in Uganda. A Study of the 1994 Constituent Assembly Elections, Kampala, Makerere University Press, 142p.

Mamdani M., (2013) « The Contemporary Ugandan Discourse on Customary Tenure: Some theoretical Considerations », MISR Working paper n°13, Makerere University, 25p.

Mamdani M., 1976, *Politics and Class formation in Uganda*, New York, Heinemann, 339p.

Mamdani M., 1983, *Imperialism and Fascism in Uganda*, Londres, Heinemann Educational Book, 115p.

Mamdani M., 1984, « Analyzing the agrarian question: the case of a Buganda village », *Mawazo*, Vol.5, n°3, pp.47–64.

Mamdani M., 1987, « Extreme But Not Exceptional: Towards an Analysis of the Agrarian Question in Uganda », *The Journal of Peasant Studies*, Vol.14, n°2, pp.191-225.

Mamdani M., 1987, « Uganda Today », *Ufahamu: A Journal of African Studies*, Vol.15, n°3, pp.33-53.

Mamdani M., 1991, « State and Civil Society in Contemporary Africa: Reconceptualising the Birth of State Nationalism and the Defect of Popular Movements », *Africa Development,* Vol.15, n°3/4, pp.47-70.

Mamdani M., 1995, « The Politics of Democratic Reform in Uganda », In : Langseth P., Katorobo J., Brett E. et Munene J. (dir.), *Uganda: Landmarks in Rebuilding a Nation*, Kampala, Fountain Publishers, pp.229–239.

Mamdani M., 2004, *Citoyen et sujet : l'Afrique contemporaine et l'héritage du colonialisme tardif*, Paris, Karthala, 418p.

Manji A., 2006, *The Politics of Land Reform in Africa. From Communal Tenure to Free Market*, New York, Zed Books, 149p.

March J.G. et Olsen J.P., 1989, *Rediscovering Institutions: The Organisational Basis of Politics*, Toronto, The Free Press, 227p.

March J.G. et Olsen J.P., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 152p.

Marcus G.E., 1978, « Land Tenure and Elite Formation in the Neotraditional Monarchies of Tonga and Buganda », *American Ethnologist*, Vol.5, n°3, pp.509- 534.

Marquardt M., 1994, « Settlement and Resettlement: Experience from Uganda's National Parks and Reserves » In: Cook C.C., *Involuntary Resettlement in Africa*. Selected Papers from a Conference on Environment and Settlement Issues in Africa, Washington, World Bank Technical Paper, n°227, pp. 147-159.

Marquardt M., Sabina-Zziwa A., 1998, « Land Reform in the Making », In: Hansen H. B., and Twaddle M., (eds.), *Developing Uganda*, Kampala: Fountain Publishers, pp.176-184.

Mathieu P., 1996, « La sécurisation foncière entre compromis et conflits : un processus politique ? » in Mathieu et al. (dir.), *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique*, conflit, gouvernance et turbulence en Afrique de l'Ouest et centrale, Cahiers africains, n°23-24, Institut africain/ L'Harmattan, pp.135-150.

Mayiga C.P., 2009, *King on the Throne. The Story of the Restoration of the Kingdom of Buganda*, Kampala, Prime Time Communications, 422p.

Mc Auslan P., 1998, « Making Law Work: Restructuring Land Relations in Africa », *Development and Change*, Vol.29, n°3, pp.525-552.

Mc Auslan P., 2003, *Bringing the Law Back In: Essays in Land, Law and Development*, Aldershot, Ashgate, 281p.

Mc Auslan P., 2003, « As Good as it Gets: Politics and Markets in the Making of Uganda's Land Act, 1998 », In: Mc Aulan P., *Bringing the Law Back in: Essays in Land, Law and Development*, Aldershot, Ashgare Publising Ltd, pp.275-309.

Mc Auslan P., 2013, *Land Law Reform in East Africa: Traditional or Transformative? A critical review of 50 years of land law reform in Eastern Africa, 1961-2011*, New York, Routledge, 286p.

Médard C. et Golaz V., « Creating dependency: land and gift-giving practices in Uganda », *Journal of Eastern African Studies*, Vol.7, n°3, pp.549-568.

Médard J.-F., 1990, « L'État patrimonialisé », *Politique africaine*, n° 39, pp.25-36.

Médard J-F, 1991, « L'Etat néo-patrimonial », In : Médard J-F. (dir.), *États d'Afrique Noire : formations, mécanismes et crise*, Paris, Karthala, pp. 323-353.

Médard H., 2001, Croissance et crises de la royauté du Buganda au XIXe siècle, thèse de doctorat sous la direction de J.-P. Chrétien, Paris I Sorbonne, 291p.

Médard H., 2002, « La naissance et le déclin des partis politiques et religieux en Ouganda, 1887-2002 », *Afrique & Histoire*, Vol.1, n°1, pp.139-167.

Médard H., 2003, « La légitimité au-delà des échecs. La force du mythe d'un roi nourricier et protecteur au Buganda », In : Perrot C.-H., Fauvelle-Aymar F.-X., *Le retour des rois. Les autorités traditionnelles et l'État en Afrique contemporaine*, Paris, Karthala, pp.361-379.

Médard H., 2007, *Le Royaume du Buganda au XIX*^{ème} *siècle*, Paris, Karthala, 664p.

Meillassoux, C., 1964, « Les rapports entre l'homme et la terre », In Meillassoux, C., *Anthropologie économique des Gouro de Côte d'Ivoire. De l'économie de subsistance à l'agriculture commerciale,* Paris, Mouton, pp.245-262.

Mégie A., 2010, « Mise en œuvre. Un « moment » de l'action publique », In : Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Les Presses de Sciences Po, 3ème édition, pp.343-350.

Mény Y., 1993, *Les Politiques du mimétisme institutionnel : la greffe ou le rejet,* Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 286p.

Mény Y., Thoenig J-C., 1989, *Politiques publiques,* Paris, PUF, p. 140.

Mercedes Stickler M., 2012, « Governance on Large Scale Land Acquisitions in Uganda: The Role of the Uganda Investment Authority », USA, World Resources Institute, 43p.

Meyer M. (dir.), 2004, *Perelman. Le renouveau de la rhétorique*, Paris, Presses Universitaires de France, 138p.

Migdal J., 1988, *Strong Society and Weak States. States-Societies Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press, 320p.

Migot-Adholla S. et al., 1991, « Indigenous Land Rights Systems in Sub-Saharan Africa : a Constraint on Productivity ? » *World Bank Economic Review*, Vol.5, n°1, pp.155-175.

Migot-Adholla S. et Bruce J., 1994, « Introduction: Are Indigenous African Tenure Systems Insecure? », In: Bruce J. et Migot-Adholla S. (eds), *Searching for Land Tenure Security in Africa*, Dubuque, Kendall Hunt, pp.1-13.

Mkandawire T., 2001, « Thinking about developmental states in Africa », Vol.25, n°3, *Cambridge Journal of Economics*, pp.289-323.

Moehler D.C., 2008, *Distrusting Democrats: Outcomes of Participatory Constitution Making*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 264p.

Monjaret A. et Pugealt C. (dir.), 2014, *Le sexe de l'enquête. Approches sociologiques et anthropologiques*, Lyon, ENS édition, 262p.

Moyo S., 2000, « The Political Economy of Land Acquisition and redistribution in Zimbabwe, 1990-1999 », *Journal of Southern African Studies*, Vol.26, n°1, pp.5-28.

Moyo S., 2006, « Civil Society, Social Movements and Land Reform », Paper presented at an ISS conference on "Market-oriented Changes in Land Policies in Developing and Transition Countries: Understanding the varied views and reactions 'from below' held in Netherlands, The Hague on 12-14 January 2006.

Moyo S., 2008, *African Land Questions, Agrarian Transitions and the State*, Dakar, CODESRIA, 159p.

Mudoola D., 1991, « Institution Building, the Case of the NRM and the Military in Uganda, 1986-1989 », In: Hansen H.B. et Twaddle M., *Changing Uganda. The Dilemmas of Structural Adjustment and Revolutionary Change*, Kampala, Fountain Publishers, pp.230-246.

Mugaju J. et Langseth, P., 1996, *Post-conflict Uganda: Towards an Effective Civil Service*, Kampala, Fountain Publishers, 219p.

Mugambwa J., 2007, « A Comparative Analysis of Land Tenure Law Reform in Uganda and Papua New Guinea », Journal of South Pacific Law, Vol. 11, n°1, pp.39-55.

Mugyenyi J. B., 1991, « IMF Conditionality and Structural Adjustment under the National Resistance Movement », In: Hansen H.B. et Twaddle M., *Changing Uganda. The Dilemmas of Structural Adjustment and Revolutionary Change*, Kampala, Fountain Publishers, pp.61-77.

Muhumuza W., 1997, « Money and Power in Uganda's 1996 Elections », *African Journal of Political Science*, Vol.2, n°1, pp.168-179.

Mukwaya A.B., 1953, *Land Tenure in Buganda: Present Day Tendencies*, Kampala, East African Institute of Social Research, The Eagle Press, 79p.

Muller P., 1985, « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, Vol.135, n°2, pp. 165-189.

Muller P., 1995, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde » In : A. Faure et al. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la nation de référentiel*, Paris, L'Harmattan pp. 153-181.

Muller P., 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, n°2, pp. 189-208

Muller P., 2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, Vol.55, n°1, pp.155-187.

Muller M., 2008, « Analyse des politiques publiques et science politique en France : « Je t'aime, moi non plus », *Politiques et management public*, Vol. 26, n°3, pp.51-56

Muller P. et Surel Y., 2000, « Les approches cognitives des politiques publiques ». *Revue Française de Science Politique*, numéro spécial, Vol.50, n°2, pp.189-207.

Museveni Y.K., 1990, *Consolidating the Revolution*, Entebbe, Government Printer, 70p.

Museveni Y.K., 1994, « Democracy and Good governance in Africa. An African Perspective », *Mediterranean Quarterly*, Vol.5, pp.1-8.

Museveni, Y. K., 1995, « What Did the Buganda Gain from the New Constitution? », Address by Yoweri Kaguta Museveni to Resistance Councilors at Mpigi District Headquarters, 16 September 1995.

Museveni Y.K., 1997*, Sowing the Mustard Seed. The Struggle for Freedom and Democracy*, Londres, Mac Millan Publishers, 224p.

Museveni Y. K., 2009, A statement to the members of parliament on the city riots, Parliamentary buildings, 15th of September 2009, Kampala, Uganda.

Mushemeza E.D., 2007*, The Politics and Empowerment of Banyarwanda Refugees in Uganda, 1959–2001*, Kampala, Fountain Publishers, 164p.

Mutahaba G.R. et Balogun M.J., 1992, *Enhancing Policy Management Capacity in Africa*, West Hartford, Kumarian Press, 194p.

Mutibwa P., 2008, *The Buganda Factors in Uganda Politics*, Kampala, Fountain Publishers, 266p.

Mwenda A.M. et Tangri R., 2013, *The Politics of Elite Corruption in Africa. Uganda in Comparative African Perspective*, Londres, New York, Routledge, 211p.

Mwenda A.M. et Tangri R., 2001, « Corruption and Cronyism in Uganda's Privatization in the 1990s », *African Affairs*, Vol.100, n°398, pp.117–33.

Mwenda A.M. et Tangri R., 2005, « Patronage Politics, Donor Reforms, and Regime Consolidation in Uganda », *African Affairs*, Vol.104, n°416, pp.449-467.

Mwenda A. M. et Tangri R., 2010, « President Museveni and the Politics of Presidential Tenure in Uganda », *Journal of Contemporary African Studies*, Vol.28, Issue 1, pp.31-49.

N.

Nakamura R. et Johnson J., 2003, « Legislative Assertiveness in Uganda and Kenya 1996 to 2002 », Paper prepared for delivery at the 19th International Political Science Association World Congress, 29p.

Naluwairo R. and Bakayana I., 2007, « Buganda's quest for federo and the right to self determination», Human Right and Peace Center, Working Paper N°17, 47p.

National Resistance Movement, 1984, « Towards a Free and Democratic Uganda: The Basic Principles and Policies of the National Resistance Movement (NRM) », Kampala, National Resistance Movement, 33p

Nay O. et Smith A., 2002, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institution », In : Nay et A. Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, pp. 1-21

Nijzink L., Mozaffar S. et Azevedo E., 2006, « Can Parliaments and the Enhancement of Democracy on the African Continent? An Analysis of Institutional Capacity and Public Perceptions », *The Journal of Legislative Studies*, Vol.12, n°3-4, pp.311-335.

Nkwenkeu F. S., Barrere J-Y, 2007, « Du local au multilatéral : Pour une meilleure utilisation des espaces de coopération entre l'Europe et l'Afrique », In : Arrit T. F. (eds), *Le Livre Blanc pour une Politique en Afrique transparente et responsable*, L'Harmattan, pp.87-101.

NRC/OIM/UNDP, 2010, Land or Else Land-Based Conflict, Vulnerability, and Disintegration in Northern Uganda, 56p.

Nsibambi A., 1989, « The Land Question and Conflict », In : Rupesinghe K. (éd.), *Conflict Resolution in Uganda*, International Peace Research Institute, Londres, James Currey Ltd, 316p.

Nsibambi A., 2014, *National Integration in Uganda, 1962-2013*, Kampala, Fountain Publishers, 362p.

Nyamugasira W., 1996, « Structural Adjustment, Land Reform, and Disenfranchisement in Uganda », *Development in Practice*, Vol. 6, n° 4, pp. 347-351

Nyangabyaki Bazaara P., 1994, « Land Policy and the Evolving Forms of Land Tenure in Masindi District », In: Mamdani M. and Oloka Onyango J. (eds.), *Uganda: Studies in Living Conditions, Popular Movements and Constitutionalism*, Kampala, Centre for Basic Research, pp.17-60.

Nyangabyaki Bazaara P., 1997, Agrarian Politics, Crisis and Reformism in Uganda, 1962-1996, A Thesis submitted to the Department of Political Studies in conformity with the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, Queen's University, Canada, 348p.

O.

Obol-Ochola J. Y., 1971, Customary land law and the economic development of Uganda, PhD dissertation, University of Dar es-Salaam, Tanzania, 398p.

Ochieng E.O., 1991, « Economic Programmes in Uganda, 1985-8 » in Hansen H.B. and Twaddle M., *Changing Uganda. The Dilemmas of Structural Adjustment and Revolutionary Change*, Kampala, Fountain Publishers, pp.43-61

Ocitti J., 2000, *Political Evolution and Democratic Practice in Uganda,* 1952–1996, New York, Edwin Mellen Press, 452p.

Odoki B., 2005, *The Search for a National Consensus. The Making of the 1995 Uganda Constitution*, Kampala, Fountain Publishers, 412p.

Okec S., 1969, « Pilot Schemes for the Registration of Land Titles in Uganda », In: Obol-Ochela (éd.), *Land Law and Reform in East Africa*, Kampala, Milton Obote Foundation, pp.255-264.

Okoth-Ogendo H.W.O., 1993, « Agrarian Reform in Sub-Saharian Africa: An Assessment of State Reponses to the African Agrarian Crisis and Their Implications for Agricultural Development », In: Basset T.J. et Crummey D.E., *African Agrarian System*, Wisconsin, The University of Wisconsin Press, pp.247-273.

Okuku J., 2002, « Ethnicity, State Power and the Democratisation Process in Uganda », Uppsala, Nordiska, Afrikainstitutet, Discussion Paper n°17, 42p.

Olanya D. R., 2011 June, « Colonial Legacy, Access, Political Economy of Land, and Legal Pluralism in Uganda 1900-2010 », Sweden, Paper presented at ECAS 4, Conference, Uppsala.

Olivier de Sardan J.-P., 1995, « La politique du terrain », *Enquête*, n°1, pp.71-109.

Oloka-Onyango J., 1997, « The Question of Buganda in Contemporary Ugandan Politics », *Journal of Contemporary African Studies*, Vol.15, n°2, pp.173-189.

Oloka-Onyango J., 2000, « New Wine or New Bottles? Movement Politics and One Partyism in Uganda », In: Mugaju J. et Oloka-Onyango J., *No-Party Democracy in Uganda. Myths and Reality*, Kampala, Fountain Publishers, pp.40-59.

Oloka -Onyango J., 2005, « From whence have we come, and where exactly are we going? The Politics of Electoral Struggles and Constitutional [Non] Transition in Uganda », Makerere University, Kampala, *Rights and Democratic Governance*, Working Paper Series, n°1, 15p.

Olowu B., 1992, *Enhancing Policy Management Capacity in Africa*, West Hartford, Kumarian Press, 194p.

Olukoshi A.O., 2000, Democratisation, Globalisation and Effective Policy Making in Africa, Paper presented for IDRC project on « Economic Policy Making and Implementation in Africa », Geneva, 32p.

Olum Y., 2004, « Public Service Reform in Uganda (1989-2002): a Critical Appraisal », *African Journal of Public Administration and Management*, Vol.15, n°1, pp.1-21.

Ondoga O. A., 1998, *Museveni's Long March: From Guerrilla to Statesman*, Kampala, Fountain Publishers, 263p.

Openye J. E., 1993, « Recent Trends in the Lango Land Tenure System », Center for Basic Research, Working Paper n° 13, 66p.

Opienye J. E., 1992, « The dynamic of the land question in Uganda. A study of recent trends in Apac », A paper presented at the CBR seminar, Center for Basic Research.

Oput R. and Orlova N., 2015, « Strengthening of the Uganda Land Administration and Management System: Development and Implementation of the Land Information System Infrastructure », Annual Conference on Land and Poverty, World Bank, 17p.

Orlova N., Gay L. et Kulata S., 2014, Influence of Land Policies on Registration Process in Uganda (1900-2013), Paper presented for presentation at the 2014 World Bank Conference on Land and Poverty.

Ostrom E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York, Cambridge University Press, 294p.

Otto M., 2014, « Traditional Authorities and Local Land Management. The Perspective of Ker Kwaro Acholi Experience in Mobilizing Local Communities. To Deal With The Challenges Of Land Governance At The Level Of Participatory Land Management Process, Securing The Common Resource And Community Land Use Planning. A case for Northern Uganda Experience », Paper presented at the Economic Commission for Africa's conference entitled « Securing land rights under different tenure regimes », 10p.

P.

Paine C., 2014, Ker Kwaro Acholi. A Re-Invention of Traditional Authority in Northern Uganda, thèse de doctorat en philosophie, Department of International Politics, Aberystwyth University, 227p.

Palier B., et Giuliano B., 1999, « Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, n°3, pp. 399-420.

Palier B. et Surel Y., « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, Vol. 55, n°1, pp. 7-32.

Palmer R., February 1998, Oxfam GB's Land Advocacy Work in Tanzania and Uganda: The End of an Era? Oxfam, 6p.

Papandréou-Déterville M.-F., 2004, *Le droit anglais des biens*, Paris, LGDJ, Bibliothèque de droit privé, Tome 418, 768p.

Pelissier P., 1995, « Transition foncière en Afrique noire. Du temps des terroirs au temps des finages », In : Blanc-Pamard C. et Cambrézy L., *Terre, Terroir, Territoire. Les tensions foncières*, Ostrom Éditions, pp.19-34.

Perelman c. et Olbrechts-Tyteca L., 1992, *Traité de l'Argumentation. La nouvelle rhétorique*, Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles, 5e éd, 734p.

Perrot S., 1999, « Entrepreneurs de l'insécurité. La face cachée de l'armée ougandaise », *Politique africaine*, Vol.3, n°75, pp.60-71.

Perrot S., 2003, Le processus de reconstruction d'un ordre politique dans l'Ouganda de Yoweri Museveni (1986-2006) ? : de la réversibilité du chaos. Thèse de science politique à au Centre d'Etudes d'Afrique Noir (CEAN), Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, 512p.

Petiteville F., Smith A. (2006), « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, vol. 56, n°3, juin 2006, p.357-366

Pierson P., 1993, « When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, Vol. 45, n°4, pp. 595-628.

Pierson P., 2000, « Increasing Returns, Path Dependence and the study of Politics », *The American Political Science Review*, Vol. 94, n°2, pp. 251-267

Pinçon M. et Pinçon-Charlot M., 1991, « Pratiques d'enquête dans l'aristocratie et la grande bourgeoisie : distance sociale et conditions spécifiques de l'entretien semi-directif », *Genèses*, Vol. 3, n° 1, pp.120-138.

Pinson G. et Sala Pala V., 2007, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, Vol.57, n°5, pp.555-597.

Pires A., 1997, « Échantillonnage et recherche qualitative : essai théorique et méthodologique », In : Poupart J., *La recherche qualitative: enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Les classiques des sciences sociales, Criminologue, École de criminologie, Université d'Ottawa, pp.113-169

Pirotte G., 2007, *La notion de société civile*, Paris, La Découverte, 122p.

Posner D. N., 2005, *Institutions and ethnic politics in Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 337p.

Provini O., 2014, La circulation des réformes universitaires en Afrique de l'est, les politiques de l'enseignement supérieur au regard de la sociologie de l'action publique et de l'Etat, Thèse pour le Doctorat en Science politique, Université de Pau et des pays de l'Adour, 832p.

Prunier G., 1983, « Le magendo : Essai sur quelques aspects marginaux des échanges commerciaux en Afrique orientale », *Politique Africaine*, n°3, pp.53-62.

Prunier G., 1986, « Le phénomène NRM en Ouganda, une expérience révolutionnaire originale », *Politique africaine*, n°23, pp.102-114.

Prunier G., 1990, *L'Ouganda et la question indienne (1896-1972)*, Paris, Édition Recherche sur les Civilisations (ERC), 256p.

Prunier G., 1994, « La recherche de la normalisation (1979-1994) », In : G. Prunier et B. Calas, *L'Ouganda contemporain*, Paris, Karthala, pp.131-158.

Prunier G., 1999 « L'Ouganda et les guerres congolaises », *Politique africaine*, Vol.3, n°75, pp.43-59.

Prunier G., 1999, « Les lieux de la mémoire royale du Buganda », In : Chrétien J.-P. et Triaud J.-L. (dir.), *Histoire d'Afrique les enjeux de mémoire*, Paris, Karthala, pp.321-339.

Prunier G. et Calas B., 1994, *L'Ouganda contemporain*, Paris, Karthala, 303p.

Q.

Qvortrup M.H., 2011, « United Kingdom: Extreme institutional dominance by the Executive … Most of the Time », In: Rasch B.E. et Tsebelis G., *The Role of the Government in Legislative Agenda Setting*, Londres, Routledge, pp.78-95.

R.

Radaelli C. M., 2000, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, Vol. 50, n°2 ; pp. 255-275.

Ramos De Carvalho, E. M., 2001, « La littérature grise et sa contribution à la société des savoirs », papier présenté à la 67th IFLA Council and General Conference, 8p.

Regan J., 1995, « Constitutional Reform and the Politics of the Constitution in Uganda: A New Path to Constitutionalism? », In : Langeseth P., Katorobo J., Brett E., Brett E. et Munene J. (dir.), *Uganda: Landmarks in Rebuilding a Nation,* Kampala, Fountain Publishers, pp.155-188.

Reinikka R. et Colier P., 2001, *Uganda's Recovery. The Role of Farms, Firms and Government*, Washington DC, World Bank, 490p.

Ricci F. et Bramant J., 1975, *Gramsci dans le texte,* Paris, éditions sociales, 798p.

Riker W. H., 1986, *The Art of Manipulation*, New Haven, Yale University Press, 152p.

Rojot J., 1998, « La théorie de la structuration », *Revue de gestion des ressources humaines,* n°26-27, pp5-19.

Rojot J., 2000, « La théorie de la structuration chez Anthony Giddens », In : Autissier D. et Wacheux F. (dir.), *Structuration et management des organisations. Gestion de l'action et du changement dans les entreprises,* L'Harmattan pp.47-57.

Ropa D., 1998, *L'Ouganda de Yoweri Museveni*, Paris, L'Harmattan, 224p.

Rose R. et Davies Ph-L., 1994, *Inheritance in Public Policy. Change without Choice in Britain,* New Haven, Yale University Press, 257p.

Roth et al., 1989, « Land Ownership Security and Farm Investment : Comment », *Americain Jounral of Agriculture Economics*, Vol. 71, n°1, pp. 211-214.

Rubongoya J., 2007, *Regime Hegemony in Museveni's Uganda Pax Musevenica,* New York, Palgrave Mac Millan, 283p.

Rugadya M.A., February 2008, « Northern Uganda Land Study, Analysis of Post Conflict Land Policy And Land Administration: A Survey of IDP Return and Resettlement Issues And Lesson : Acholi And Lango Regions », for the World Bank, to input into Northern Uganda Peace, Recovery and Development Plan (PRDP) and the Draft National Land Policy, 90p.

Russeil S., 2010, « Transferts de politiques publiques », In : Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Les Presses de Sciences Po, 3ème édition, pp. 640-650.

S.

Sabatier P. et Weible C. M, 2007, « The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications », In: Sabatier P., *Theories of the Policy Process*, Colorado, Westview Press, pp.189-220.

Sarrasin B., 1999, *Ajustement structurel et lutte contre la pauvreté en Afrique : la Banque mondiale face à la critique*, Paris, L'Harmattan, 114p.

Sartori G., 1997, *Comparative Institutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York, New York University Press, 217p.

Sarwar-Lateef K., 1991, « Structural Adjustment in Uganda: the Initial Experience », In: Hansen B. H. et Twaddle M., *Changing Uganda. The Dilemmas of Structural Adjustment and Revolutionary Changes*, Oxford, James Currey, pp20-42.

Schlimmer S., 2016, Construire l'Etat par le contrôle de la propriété foncière. Conflits de normes et luttes de pouvoir dans les acquisitions foncières à grande échelle, thèse en science politique en cours, institut d'études politiques de Bordeaux.

Schlager E. et Ostrom E., 1992, « Property-Rights Regimes and Natural Resources: a Conceptual Analysis », *Land Economics*, Vol.68, n°3, pp.249-262.

Schmidt M., 1996, « When parties matter : A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policies », *European journal of Political Research*, Vol.30, n°3, pp.155-183.

Schmidt V. A., 2008, « Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse » *Annual Review of Political Science*, Vol.11, n°1, pp.303-326.

Shafritz J.M., 1993, *American Government and Politics*, New York, HarperCollins Publishers, 560p.

Sheppard E., 2010, « La publicisation : passage de la sphère privée à la sphère publique », In : Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Les Presses de Sciences Po, 3ème édition, pp.535-537.

Sikor T. et Lund C. (éd.), 2009, *The Politics of Possession. Property, Authority and Access to Natural Resources*, Malden, Wiley-Blackwell, 212p.

Sindjoun L., 2004, *Comment peut-on être opposant au Cameroun ? Politique parlementaire et politique autoritaire*, Dakar, CODESRIA, 346p.

Sindjoun L. et Owona Nguini M.E., 1997, « Politisation du droit et juridicisation de la politique : l'esprit sociopolitique du droit de la transition démocratique au Cameroun », In : Darbon D. et Gaudusson J.D.B. (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, pp.217-245.

Sklar, R., 2003, « The Premise of Mixed Government in African Political Studies », In: Vaughan O. (ed.), *Indigenous Political Structures and Governance in Africa*, Nigeria, Sefer Books, pp3-25.

Smith A. et Hassenteufel P., 2002, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française » », *Revue française de science politique*, Vol.52, n°1, pp.53-73.

Ssenkumba J., 1997, «NRM Politics, Political Parties and the Demobilisation of Organised Political Forces», (unpublished paper), Kampala, Constitutionalism Project, Center for Basic Research.

Ssenkumba J., 1998. « The Dilemmas of Directed Democracy: Neutralising Ugandan Opposition Politics Under the NRM », In: Olukoshi A.O., (éd.), *The Politics of Opposition in Contemporary Africa*. Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, pp.171-194.

T.

Tande A., « La notion de discrimination dans les débats et l'action publics : lecture de quatorze années de littérature grise française, (1992-2005) », Etude réalisée dans le cadre du programme *Les nouvelles frontières de la société française,* 198p.

The Examiner, 2009, Issue 3, Quarterly publication of Human Rights Focus (HURIFO), 27p.

The Examiner, 2011, Issue 1, Quarterly publication of Human Rights Focus (HURIFO), Uganda, 31p.

The Republic of Uganda, 2007, *The Peace, Recovery and Development Plan for Northen Uganda* (2007-2010).

Thoening J.C., 1985, « L'analyse des politiques publiques », In : Grawitz M., Leca J. et Thoenig J.C. (dir.), *Traité de science politique*. Les politiques publiques.vol. 4, Paris, Presses Universitaires de France, pp1-60.

Tidemand, P., 1994, The Resistance Councils in Uganda: A Study in Rural Politics and Popular Democracy in Africa, PhD Thesis, University of Roskilde, Copenhagen, Denmark, 212p.

Tidemand P., 1994 « Le système des conseils de résistance », In : Prunier G. et Calas B., *L'Ouganda contemporain*, Paris, Karthala, pp.193-208.

Toko P. T., 2008, L'analyse des politiques publiques en Afrique, 19p.

https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-00397756/document

Tosh, J., 1973, «Colonial chiefs in stateless society: a case-study from northern Uganda», *Journal of African History*, Vol. 14, n°4, pp. 473-490.

Tomasi di Lampedusa G., 2007, *Le Guépard*, Seuil, coll. Points, 357p.

Torretti C., 2014, L'aménagement d'un marais n'est pas un long fleuve tranquille. Cas d'étude d'un projet rizicole dans les marais d'Olweny, région Lango, Ouganda, Mémoire de fin d'étude pour l'obtention d'un master en agro-développement international, spécialité en Territoires, Risques et Aménagement à l'École Supérieure d'Agro-Développement International (ISTOM), 93p.

Tosel A., 2005, « La presse comme appareil d'hégémonie selon Gramsci », *Quaderni*, n°57, Gramsci, les médias et la culture, pp. 55-71.

Tourraine A.,1984, *Le Retour de l'acteur. Essai de sociologie*, Paris, Fayard, 350p.

Tripp A.M., 2010a, « The Politics of Constitution Making in Uganda », In: Laurell M. (éd.), *Framing the State in Times Transition: Case Studies in Constitution Making*, Washington DC, United-States Institute for Peace, pp.158-175.

Tripp A.M., 2010b, *Museveni's Uganda. Paradoxes of Power in a Hybrid Regime*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 223p.

Trottier, J., 1999, *Hydropolitics in the West Bank and Gaza Strip*, Jerusalem, Palestinian Association for the Academic Study of International Affairs, 249p.

Trottier J., 2003, «Water wars: The Rise of a Hegamonic Concept. Exploring the making of the water war and water peace belief within the Israeli–Palestinian Conflict», Paris, UNESCO International Hydrological Programme, 16p.

Trottier J., 2004, « Water and conflicts, Hobbes v. Ibn Khaldun: the real clash of civilizations? », In: Trottier J., et Slack P., *Managing Water Resources: Past and Present*, Oxford, Oxford University Press, pp.131-148.

Trottier J., 2007a, « A Wall, Water and Power: the Israeli separation fence », *Review of International Studies Association*, Vol.33, pp.105-127.

Trottier J., 2007b, Eau, pouvoir et societé, Mémoire présenté en vue de l'obtention de l'habilitation à diriger des recherches en sciences politique, Université Montesquieu Bordeaux 4, 156p.

Trottier J., 21 octobre 2013, « Terre et eau : deux solitudes ? Tentative d'intégration de deux littératures au développement parallèle », Conférence donnée à la Maison des Sciences de l'Homme (MSH) à Montpellier.

Trottier J., 2015, « Les trajectoires de l'eau et de la terre dans la construction des territoires », *L'espace géographique*, Tom 44, pp.87-202.

Troutt E., 1994, Rural African land markets and access to agricultural land: the central region of Uganda, Kampala, Makerere Institute of Social Research, Makerere University, Land Tenure Center, College of Agricultural and Life Sciences, University of Wisconsin-Madison, 155 p.

Troutt E., Maquardt M., Kisamba-Mugerwa W. et Barrows R.,1993, *The Dynamics of the Land Market and the Issue of Compensation in Uganda, Access to Land and Other Natural Ressources in Uganda*, Research and Policy Development Project, Research Paper 5, Prepared for MISR, Makerere University, Kampala, Uganda, and LTC, University of Wisconsin-Madison, USA.

Tukahebwa G., 1998, « Privatization as a Development Strategy », In: Hansen H.B. et Twaddle M. (dir.), *Developing Uganda*, Kampala, Fountain Publishers, pp.59–97.

Tukahebwa G., 1998, « The Role of District Councils in Decentralization », In: Nsibambi A., *Decentralization and Civil Society in Uganda, the Quest for Good governance*, Kampala, Fountain Publishers, pp.12-30

Tumushabe G. W., et Gariyo Z., 2009, « Uganda Taxpayers' Burden. The Financial and Governance Costs of a Bloated Legislature », ACODE, Policy Research Series n°28, 79p.

U.

Uganda Population and Housing Census, 2002.

UN-Habitat, 2015, Certificates of Customary Ownership. Experiences from the District Livelihood Support Programme in Uganda, 45p.

V.

Vali J., 1978, « Taxation and Inequality in Uganda, 1900-1964 », *The Journal of Economic History*, Vol.38, n°2, pp.418-438.

Vanier M. (dir.), 2009, *Territoires, territorialité, territorialisation, Controverses et perspectives*, Rennes, PUR, coll. «Espace et territoires», 228 p.

Vandergeest P. et Peluso N.L., 1995, « Territorialization and State Power in Thailand », *Theory and Society,* Vol.24, n°3, pp.385-426.

W.

Wagenaar H., 2011*, Meaning in Action. Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*, New York, M.E. Sharpe, 339p.

Walzer M., 1997, *Sphères de justice. Une défense du pluralisme et de l'égalité*, Paris, Le Seuil, 465p.

Walzer M. et Miller D., 2007, *Thinking Politically: Essays in Political Theory*, Londres, Yale University Press, 368p.

Wapakhabulo J.F., 2000, « Movement Democracy in Uganda: Origins, Progress, Challenges and Prospects », In: Mugaju J. et Oloka-Onyango J., *No-Party Democracy in Uganda. Myths and Reality*, Kampala, Fountain Publishers, pp.79-95.

Weaver R. K., 1986, « The Politics of Blame Avoidance », *The Journal of Public policy*, Vol.6, n°4, pp. 371-398.

West H., 1972, *Land Policy in Buganda*, Londres, Cambridge University Press, 244p.

West H., 1971, « The Transformation of Land Tenure in Buganda Since 1896 », *The Journal of African History*, Vol.12, n°3.

Whitfield L., 2009, (dir.), *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford/New York, Oxford University Press, 352p.

Whitmore T., 2012, « Uganda's War in the North: How Clashing Religious Views Created an Armed Conflict, How Reconciling Them May End it », In: O'Connell M.E., *What is War: An Investigation in the Wake of 9/11*, Martinus Nijhoff Publishers, pp.235-249.

Williams D.C., 1996, « Reconsidering State and Society in Africa: The Institutional Dimension in Land Reform Policies », *Comparative Politics*, Vol.28, n°2, pp.207-224.

Wolton D., 1989, « La communication politique : construction d'un modèle », *Hermès, La Revue*, Vol.1, n°4, pp.27-42.

Woodhouse Ph. Bernstein H. et Hulme D., 2000, *African Enclosures ? The Social Dynamics of Wetlands in Drylands*, Oxford, James Currey, 238p.

World Bank, May 1975, *Land Reform*, Sector Policy Paper, 73p.

World Bank, 1989, *Sub-Saharan Africa, from crisis to sustainable growth: a long-term perspective study*, Washington, World Bank, 322p.

World Bank, June 2003*, Land Policy for Growth and Poverty Reduction*, A World Bank Policy Research Report, World Bank and Oxford University Press, 292p.

World Bank, 12 avril 2013, *Project Appraisal Document for a Competitivness and Enterprise Development Project*, 110p.

Z.

Zartman W.I., 1995, *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, London, Lynne Rienner Publishers, 303p.

Zittoun Ph., 2001, « Parties politiques et politique du logement. Echange de recettes entre dons et dettes politiques », *Revue française de science politique*, Vol. 51, n°5 p.683-706.

Zittoun Ph., 2007, « La carte parisienne du bruit. La fabrique d'un nouvel énoncé de politique publique », Politix, Vol.2, n°78, p. 157-178.

Zittoun Ph., 2013, *La fabrique politique des politiques publiques. Une approche pragmatique de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 339p.

Zittoun Ph., 2016*, Meaning Wars and the Policy process*, 24e Congrès mondial de science politique, 23-28 juillet 2016, Pologne.

Zittoun Ph. et Durnova A., 2013, « Les approches discursives des politiques publiques », *Revue française de science politique*, Vol.63, n°3, pp. 569-577.

Littérature grise

Archives personnelles de Robin Palmer (discussion électronique)

Discussion électronique entre Robin Palmer d'Oxfam/UK et Rose Mwebaza, la coordinatrice de l'Alliance, le 27 janvier 1998.

Discussion électronique entre Robin Palmer (Oxfam/UK) et un membre de l'Alliance le 2 avril 1998.

Discussion électronique entre Robin Palmer (Oxfam/UK) et un membre de l'Alliance le 4 mai 1998.

Discussion électronique entre Robin Palmer et un membre de l'Alliance, le 1er juillet

Discussion électronique entre Robin Palmer et un membre de DFID, le 18 juillet 1997.

Discussion électronique entre Robin Palmer et un membre de DFID, le 11 septembre 1997.

Doléances politiques par région

RC3 de Ntuusi, memorandum, Commission Odoki, district de Masaka, région centrale.

RC2 de Kabonera, memorandum, Commission Odoki, district Masaka, région centrale.

RC2 de Lukuli, memorandum, Commission Odoki, district de Kampala, région centrale.

RC2 de Kitumba, memorandum, Commission Odoki, district de Kabarole, Ouest du pays.

RC2 de Bijengye, memorandum, Commission Odoki, district de Bushenyi, Ouest du pays.

RC2 de Kirembe, memorandum, Commission Odoki, district de Bushenyi, Ouest du pays.

RC2 de Bugara, memorandum, Commission Odoki, district de Bushenyi, dans l'Ouest du pays.

RC2 de Kajju, memorandum, Commission Odoki, district de Rakai, dans le Sud-Ouest du pays

RC3 d'Atyak, memorandum, Commission Odoki, district de Gulu, Nord du pays.

RC2 d'Anuka, memorandum, Commission Odoki, district de Gulu, Nord du pays.

RC3 de Itula, memorandum, Commission Odoki, district de Moyo, dans le Nord du pays.

RC2 de Kyanzaire, memorandum, Commission Odoki, district de Moyo, dans le Nord du pays.

RC2 de Kokuwan, memorandum, Commission Odoki, district de Moroto, au Nord-Est du pays.

RC2 de Kyangwazi, memorandum, Commission Odoki, district de Hoima, au Nord-Ouest du pays.

RC3 de Duvu, memorandum, Commission Odoki, district de Arua, Nord-Ouest du pays.

A .

Agricultural Policy Committee, April 1987, Uganda Task Forces program, Final Summary Report, Kampala.

Agricultural Policy Committee, May 18-19 1989, Proceeding and Recommendations of the Workshop on Land Tenure Resource Management and Conservation Studies, Kampala, Ministry of Planning and Economic Development.

B.

Bakashabarunhange P., 1991, Memorandum to the Uganda Constitutional Commmision, 8p.

Buganda Kingdom Strategic Plan 2006-2009, July 2006, Ministry of planning, Economic Office of the Katikkiro, Kampala, 36p.

C.

Conservative Party, 17 of September 2008, Proposals and Recommendations on the Land (Amendment) Bill 2007, 4p.

Consultative Workshop on Draft Land Tenure and Control Bill, September 1996.

D.

Daudi Migereko, 2013, Statement at the Uganda Land Awareness Week, from 25th to 29th November 2013, Kampala, Uganda

Deininger K. et Migot-Adholla S., 2 September 1997, “Principals and Evolution of the World Bank’s Land Policy: Implications for the Ugandan Draft Land Bill”, Land Tenure seminar, Kampala, Uganda.

F.

FAO Newsletter, octobre 2015.

Farer T. and Henkin L., 1994, Final Report: Commentary on the draft of the Ugandan Constitution., 25p.

FDC Manifesto, 2006, “One Uganda, One People”.

G.

Government white paper on the report of the Commission inquiry (Constitutional review), September 2004, Republic of Uganda, 167p.

J.

Judy Adoko, 1996, The Hidden Side of the Constitution and the Land Bill, 10p.

K.

Kawanga J. B., 1994, Statement at Sheraton hotel, 17th of July 1994.

Khiddu Makubuya E., 2008 (mars), Ministerial Statement, Governments Position on

Buganda's 9000 Sq Miles

L.

Land Tenure and Agricultural Development in Uganda, June 1989, Makerere Institute of Social Research and Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison, U.S.A, W. Kisamba-Mugerwa, team leader, 268p.

LEMU, 2008, "Will the Land (Ammendment) Bill n°27 of 2007 help protect rights on customary land ?", A position paper by Cultural Institutions from Acholi, Arua, Lango, Nebbi, Teso and Land and Equity Movement in Uganda, 2p.

LEMU, 15 of January 2009, Process of the Lobby on the Land Amendment Bill No 27 of 2007, internal document, 10p.

LEMU, 2011, Land grabbing the cancer eating our society, unpublished report.

LEMU, 17 of March 2014, Is documenting customary land system against the New Uganda

National Land Policy? 2p.

LEMU, June 2014, Report of the Learning Visit on Certificate of Customary Ownership in Kasese District, 29p.

Lukyamuzi J. K., 15th May 2003, Making Sense of the Renewed Demand for Federalism in Uganda: What is the Way Forward? The 8th Sir Udo Udoma Memorial Symposium, Public Lecture, 10p.

M.

Makubuya, A., 2008a, Buganda's Rejoinder to the States Response on Its Views on the Land (Amendment) Bill 2007.

Makubuya A., 2008b, Memorandum, Buganda Kingdom, to the parliament of Uganda on the Land (amendment) Bill 2007, 10th April 2008, 43p.

Ministry of Finance and Economic Development, June 1994, *Background to the Budget 1994-1995* (Economic Performance 1993-1994 and Prospects for 1994-1995), Kampala, Uganda.

Ministry of Lands, Housing, and Urban Development, 11th of January 2008, Explanatory notes on the Land (Amendment) Bill 2007, 4p.

Minority report of the committee of physical infrastructure, December 2008, The Republic of Uganda.

Minutes of the Advocacy Alliance for land issues, 26 of May 1995.

Minutes of the Proceedings of the Constituent Assembly, Select Committees, 1994, The Republic of Uganda, 1994.

Museveni Y. K., Statement, 26 of January 1986, In: Daily Monitor, 26 of January, 2011.

N.

National Peace Recovery and Development Plan (2007-2010), 2007, The Republic of Uganda, Kampala; Uganda 157p.

Northern Uganda Land Platform, July 2013, « Certificates of Customary Ownership (CCOs) in Northern and Eastern Uganda: A Challenge Worth Thinking Through", An issue paper of the Northern Uganda Land Platform presented to the Ministry of Lands for written feedback, 9p.

Norwegian Refugee Council (NRC), 2010, Information Counseling and Legal Assistance, Newsletter.

Nsibambi A., February 1991, The Land Tenure System and National Development in Uganda, a lecture presented at the annual seminar for permanent secretaries, 11p.

P.

Parliamentary Hansard, 20th of June, 1998, The Land Bill, second reading, the 6th parliament of Uganda.

Parliamentary Hansard, 22th of June, 1998, The Land Bill, second reading, the 6th parliament of Uganda.

Parliamentary Hansard, 13th March 2009, the 8th parliament of Uganda.

Parliamentary Hansard, 12 November 2009, the 8th parliament of Uganda.

Parliamentary Hansard, 17th November 2009, The 8th parliament of Uganda.

Parliamentary Hansard, 18th November 2009, The 8th parliament of Uganda.

Parliamentary Hansard, 24th Novembre 2009, the 8th parliament of Uganda.

Proceedings of the Constituent Assembly, Thursday 4th May 1995, Official report, Kampala, Government printer, The Republic of Uganda.

R.

Report of the 2nd Joint Acholi Sub-Region Leaders' Meeting, 16 February 2012. A report published by the Norwegian Refugee Council (NRC).

Report of the parliamentary committee on works, transport, communications, and lands, housing and physical planning on the land bill, Republic of Uganda, 1998, 41p.

Report of the Technical Committee on Land Tenure Law Reform, June 1993, Agricultural Secretariat, Bank of Uganda, Kampala, 97p.

Ssebaana J. K., 2006, « From poverty to prosperity », Political manifesto for the 2006 presidential campaign, p.15.

T.

The Buganda Constitutional Proposals, August 1991, submitted to the Uganda Constitutional Commission by the Ssabasajja Ssabaataka's Supreme Council and the Buganda Bataka Head's of Clans' Council.

The Conservative Party, 1991, Constitutional Recommendations.

The Constitutional Assembly, June 1994, General debate of the draft Constitution, the Republic of Uganda.

The Democratic Party, 1991, Constitutional Proposals on the future Constitution of the Republic of Uganda.

The Joint Committees of Physical Infrastructure and Parliamentary Affairs, November 2008, The Republic of Uganda.

The kingdom of Buganda, 2003, The main issue to be presented to the Uganda Constitutional Review Commission.

The memorandum of the Land (Amendment) Bill, 2007, The Republic of Uganda.

The position paper of the Ministry of Land, 2 September 1997, "The Draft Proposed Land Bill: Key Issues", Water and Environment, 1997, Land Tenure seminar, Kampala, Uganda.

The Report of the Commission of Inquiry (Constitutional Review). Findings and Recommendations, December 2003, The Republic of Uganda, 306p.

The Report of the Uganda Constitutional Commission, 1992, *Analysis and Recommendations*, Kampala, Entebbe, UPPC, the Republic of Uganda.

The Republic of Uganda Ministry of Lands, June 2015, Housing and Urban Development, Systematic Land Adjudication and Certification, Operational Manual, 89p.

The Ten Point Program of NRM, 1985, NRM Secretariat, Kampala, Uganda, 37p.

U.

Uganda Constitutional Commission, November 1990, Guiding Questions on Constitutional issues, 25p.

Uganda Land Alliance, October 1996, Position Statement of the Uganda Land Alliance on the Proposed Land Bill of 1996.

Uganda Land Alliance, 1997a, Comments of the proposed Land Bill of 1997, 8p.

Uganda Land Alliance, 1997b. Report on the Land Alliance Members visit to the Buganda Land Board (BLB), 16th May 1997.

Uganda Land Alliance, 1998, Recommendations from the Workshop of 111 clan leaders of Lira district and Apac held between 10-13 December and 6-7 January 1998.

Uganda Land Alliance, March 2008, The Land (Amendment) Bill: Transforming Power Relation on Land Equivocally, A position paper, 10p.

UPC, 16th January 2008, The Land Question in Uganda, Press Release.

W.

Wily L., 1997, New Land Law and the Poor. Implication of the Draft Uganda Land Bill with Comparative Reference to the Tanzanian Bill for the Land Act, Background to a presentation to a land seminar, hosted by the Economic Policy Research Center in collaboration with the Ministry of Lands, Housing and Physical Planning, in Kampala, 14p.

Wily L., 1998, Implications of the Uganda Land Bill 1998 for Customary Tenure, Parliamentarian's Workshop on the Land Bill, organized by Forum from Women in Democracy (FOWODE) with the support of Department for International Development, Kampala, 20p.

World Bank, 2009, Post -Conflict Land Policy and Administration Options, the case of northern Uganda, 55p.

Documents législatifs

The Possession of Land Law, 1908

The Busuulu and Envujjo Law, 1928

The Public Land Act, 1969

The Land Reform Decree, 1975

Notice Légale n°1 de février 1986.

Resistance Councils Statute, n° 9, 1987

Tenure and control of Land Bill, 1990

The Draft Constitution of the Republic of Uganda, December 1992.

Tenure and control of Land Bill, 1993

Tenure and control of Land Bill, 1996

The Land Bill, 1997

The Movement Act, 1997

The Land bill, 2 March 1998

The Land (Amendment) Bill 2007

The institution of traditional or cultural leaders Act, 2011

Republic of Uganda, 2011, Ministry of Lands, Housing and Urban Development, The Uganda National Land Policy: Final Draft

Presse

New Vision, 5 janvier 1993

New Vision, 15 avril 1993

New Vision, 23 avril 1993

Weekly Topic, 25 juin, 1993

New Vision, 27 février 1994

Daily Monitor, 12 juillet 1994

New vision, 27 avril 1998: Uganda: Land Bill : Mengo Attacks Museveni.

New Vision, 4 mai 1998: Lukkiko demands new Bill.

The New Vision, 6 mai 1998, CID summons Lukyamuzi on land statement,

New Vision, 7 mai 1998: The Land Bill sacrifices MPs.

Sunday Vision, 10 mai 1998: Buganda means land.

New Vision, 19 mai 1998, Uganda: Museveni Fears Civil War on Land.

New Vision, 20 mai 1998: MPs want Museveni quiet on Land Bill.

New Vision, 27 mai 1998: Semuto land group formed.

New Vision, 5 juin 1998: Police investigate CBS Broadcasts

The Crusader, 6 juin 1998: Byanyima joins anti-Banyarwanda group.

New Vision 19 juin 1998: Cabinet refines land bill.

The Crusader, 23 juin 1998: Plot to abduct Ganda MPs hatched.

Daily Monitor, 30 juin 1998: Land Bill passed Ganda MPs happy.

Daily Monitor, 4 novembre 1999

New Vision, 16 mars 2001, Uganda: Mengo Expects No Malice.

The Weekly Observer, 22 juillet 2004: Who supported, opposed federo?

Daily Monitor, 11 janvier 2006: Expulsion Mengo Wakiso.

New Vision, 20 mars 2006 Uganda: Kabaka Land Tenants to Pay Sh82, 000 for Registration.

New Vision, 1er janvier 2007

Daily monitor, 11 octobre 2007: Govt to Amend 1998 Land Act.

New Vision, 15 novembre 2007: Uganda rejects land proposals UPC.

Sunday vision, 22 décembre 2007: Museveni's letter to Kabaka.

Daily Monitor, 25 décembre 2007: News Education Education Land Committee not political, says Mengo.

Daily monitor, 28 décembre 2007: Kabaka's response to Museveni letter on land.

The Observer, 3 Janvier 2008, Uganda: Why Museveni Denied Bukenya Makerere Job.

Daily Monitor, 9 janvier 2008 Acholi MPS join Mengo land fight.

Daily Monitor, 29 mars 2008, Uganda: Independent Members Set to Unbalance Parliament.

Daily Monitor, 4 février 2008: Uganda: MPs in Campaign to Defeat Land Bill

Daily Monitor, 5 février 2008: Mengo gives MPs 10 points guide on land.

Daily Monitor, 14 janvier 2008: Land reforms: Buganda M Ps, ministers to meet on tomorrow.

Daily Monitor, 11 février 2008: NRM endorsed Land Bill in October 2007.

Daily Monitor, 17 février 2008: Uganda: Land Bill And the Open Politics of It All.

Daily Monitor, 20 février 2008: Uganda: MPs Bribed to Back Land Bill, Says Otto.

The Observer, 6 mars 2008: Uganda: Forget the 9,000 Sq Miles, Museveni Tells Buganda.

Daily Monitor, 8 mars 2008: Uganda: MPs Remain Defiant On Land Bill.

New Vision, 15 avril 2008: NRM MPs reject new land proposals.

Daily Monitor, 23 juillet 2008: Angry speech that sparked Mengo arrests.

The Observer, 30 juillet 2008: 116 MPs who signed Buganda petition.

New Vision, 14 aout 2008: MPs resign from land Bill committee.

The Independent, 28 juillet 2009: New Districts a product of demand – Ahabwe.

The Observer, 18 février 2009: Land bill supporters in fix as Museveni changes mind.

The Observer, le 26 février 2009: Mengo sets conditions for talks with Museveni.

New Vision, 11 septembre 2009

Daily Monitor, 20 septembre 2009: Uganda: North, East MPs Split Over Tribal Govt.

The Observer, 23 septembre 2009: Bukenya Has Little Respect for Kabaka.

The Observer, 4 octobre 2009: Regional Tier at a glance Written by Observer Media Ltd.

Daily Monitor, 7 décembre 2009: Uganda: Voice Voting Method in Parliament is Archaic.

The Observer, 17 décembre 2009: NRM to punish MPs who voted against Land Bill.

The Independent, 01 February 2011: Planned Massacre of the Acholi ?

New vision, 1 mars 2012: Prof. Apolo Nsibambi: Legacy of a technocrat prime minister.

Daily Monitor, 13 mars 2012: Ministry to issue certificates for 80% of Uganda land.

Daily Monitor, 6 septembre 2013

Daily Monitor, 20 mars 2016: Why NRM lost Kasese District vote.

Daily Monitor, 8 juillet 2014: Kasese attacks laced with tribal history.

Liens internet

http://www.formesdufoncier.org/index.php?rub=outils/glossaires.

http://www.upcparty.net/press/16jan08.htm

http://www.federo.com/index.php?id=73

http://www.buganda.com/federo.htm

http://mobile.monitor.co.ug/News/-/691252/1096080/-/format/xhtml/-/bdlr0e/-/index.html

http://www.fao.org/nr/tenure/bulletin/octobre2015-newsletter/fr/

https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-00397756/document

http://www.scribd.com/doc/12824193/Hon-Omara-Atubo-s-Letter-to-Amuru-District-Land-Board

http://www.fdcuganda.org/FDC_2006_manifesto.html

https://ekitibwakyabuganda.wordpress.com/2009/11/26/status-of-buganda%E2%80%99s-9000-sq-miles-of-land/

Table des entretiens

2010

Entretien avec Ken Lukiamuzi, parlementaire et président du *Conservative Party* (CP), le 22 février 2010 à Kampala.

Entretien avec Fred Mukasa Mbidde, directeur adjoint pour le *Democratic Party*, le 26 février 2010 à Kampala.

Entretien avec Mabbike Michael, un député du *Democratic Party* (DP) le 23 février 2010 à Kampala.

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

Entretien avec Reagan Ronald Okumu, le porte-parole du parti *Forum for Democratic Change* (FDC) en 2010. En 2014, il est parlementaire pour la circonscription d'Aswa et président de *l'Acholi Parliamentary Group* (APG). Le 4 mars 2010 à Kampala.

Entretien avec un propriétaire terrien ganda anonyme, le 27 mars 2010 à Kampala.

Entretien avec Betty Nambooze, la présidente du *Central Civic Education Committee* (CCEC) et porte-parole du *Democratic Party* (DP), le 15 mars 2010 à Kampala.

2011

Entretien avec Ibrahim Ssemuju, le porte-parole du *Inter-Party Cooperation* (IPC) pendant la campagne présidentielle de 2011, le 20 janvier 2011 à Kampala.

2012

Entretien avec Abby Sebina-Zziwa, chercheuse à l'institut des sciences sociales de Makerere (Makerere Institute of Social Research, MISR), le 3 septembre 2012 à Kampala.

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

Entretien avec Jeremy Kalule, le président du *Uganda Law Society* (ULS) en 1991, le 14 septembre 2012 à Kampala.

Entretien avec Ken Lukiamuzi, un parlementaire et président du Conservative Party (CP), le 18 septembre 2012 à Kampala.

Entretien à Kampala avec Kisamba-Mugerwa.W, un ancien membre de l'équipe MISR-LTC, le 21 septembre 2012 à Kampala. Entretien non enregistré.

Entretien réalisé avec Eddie Nsambya Gayiiya, un expert foncier ayant travaillé pour le gouvernement NRM, le 24 septembre 2012 à Kampala.

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

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

Entretien avec Mayanja Nkangi, le président du *Uganda Land Commission* (ULC) jusqu'en 2013, le 1er octobre 2012 à Kampala.

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

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

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

Entretien avec Apolo Makubuya, le procureur général pour le royaume du Buganda, le 12 septembre 2012 à Kampala.

Entretien réalisé avec John Kigula, un ancien membre de l'équipe MISR-LTC et du comité technique foncier, le 27 septembre 2012, à Kampala.

2013

Entretien avec Philip Okin Okara, le premier ministre du Ker Kwaro, le 21 novembre 2013 dans le district de Gulu.

Entretien avec McLeod Baker Ochola II, un évêque du diocèse de Kitgum en région Acholi, le 18 novembre 2013 dans le district de Gulu.

Entretien avec Ron Atkinson, directeur du département des études africaines à l'université du Sud Caroline, le 20 novembre 2013 dans le district de Gulu.

Entretien avec James Okello Okello, un chef de clan dans le sous-comté de Koro, le 17 novembre 2013 dans le district de Gulu.

Entretien avec Martin Ojara Mependuzi, LC5 pour le district de Gulu et président du *Joint Acholi Sub-region Leaders' Forum* (JASLF), le 18 novembre 2013 dans le district de Gulu.

Entretien avec Charles Okumu, rwot de la chefferie de Panyimur dans le comté de Jonam (district de Nebbi), le 15 janvier 2013 dans le comté de Jonam au sein du district de Nebbi.

Entretien avec Susan Aber, chef de projet pour le Norwegian Refugee Council (NRC) jusqu'en 2012 et actuel employé du *District Land Board* (DLB) de Kitgum, le 21 novembre 2013 dans le district de Gulu.

Entretien avec Sarah Apio, assistante de projet pour le *Norwegian Refugee Council* (NRC) jusqu'en 2013, le 22 novembre 2013 dans le district de Gulu.

Entretien anonyme avec un membre du Cabinet en poste lors du rejet du projet de réforme foncière par le comité de session parlementaire, le 12 février 2013 à Kampala.

Entretien avec Benedict Mutyaba, le président du comité de session parlementaire sur la réforme foncier de 1998 (*Land Act*), le 18 novembre 2013 à Kampala

Entretien avec le professeur Oganga Latigo, le leader de l'opposition au Parlement de 2006 à 2001, le 18 novembre 2013 dans le district de Gulu en région Acholi.

Entretien avec Joseph Mulwannyamuli Ssemogerere, un ancien premier ministre (*Katikkiro*) du royaume du Buganda, le 7 août 2013 à Kampala.

Entretien anonyme avec un parlementaire Baganda présent au sein du comité de session en charge de la réforme foncière, le 8 août 2013 à Kampala.

Entretien avec Judy Adoko, un ancien membre de l'Alliance foncière ougandaise, le 9 août 2013 à Kampala.

Entretien avec Apolo Nsibambi, ancien Premier ministre du gouvernement NRM, le 14 juin 2013 à Kampala.

Entretien avec Harrisson Henry Irumba, analyste pour le bureau d'étude gouvernemental sur les politiques publiques foncières, le 3 janvier 2013 à Kampala.

Entretien avec Esther Obaikol, la directrice de l'Alliance foncière ougandaise (ULA) en 2013, le 19 aout 2013 à Kampala.

Entretien avec John Ssenkumba, un ancien chercheur du *Center for Basic Research* (CBR), le 19 juin 2013 à Kampala.

Entretien avec Martin Kasekende, un ancien ministre des terres du royaume du Buganda, le 20 juin 2013 à Kampala.

Entretien avec Okello Okello J. Livingston. Il est un ancien fonctionnaire pour le ministère des terres dans les années 1980. Il a été président du comité technique foncier en 1995 et président de *l'Acholi Parliamentary Group* (APG) pendant le 8ème parlement (2006-2011). Le 11 novembre 2013 à Kampala.

Entretien avec Paul K. Zziwa, le responsable administratif du bureau foncier de l'église catholique, le 21 juin 2013 à Kampala.

2014

Entretien avec Anthony Atube Omach, le LC5 du district d'Amuru , le 22 mai 2014 dans le district de Gulu.

Entretien avec Daniel Omara Atubo, ministre des terres jusqu'en 2011, le 12 mai 2014 dans le district de Lira.

Entretien avec Reagan Okumu. Il a été le porte-parole du *parti Forum for Democratic Change* (FDC) en 2010. En 2014, il est parlementaire pour la circonscription d'Aswa et président de *l'Acholi Parliamentary Group* (APG). Le 21 février 2014 à Kampala.

Entretien avec Ongom Abednego A., parlementaire pour la circonscription de Omoro (Gulu district) et membre du comité de session parlementaire pour la loi foncière pendant le 6ème parlement, le 20 février 2014 à Kampala.

Entretien avec Richard Oput, directeur du département pour l'administration foncière au sein du ministère des terres, le 20 février 2014 à Kampala.

Entretien par courrier électronique avec Simon Levine, un ancien consultant pour l'ONG LEMU, le 18 septembre 2014.

Entretien avec Denis Obbo, porte-parole du ministère des terres, le 28 mai 2014 à Kampala.

Entretien anonyme avec un parlementaire NRM de la région Lango, à Kampala le 21 février 2014.

Entretien avec Gilbert Olanya, parlementaire pour la circonscription de Kilak dans le district d'Amuru, le 22 mai 2014 dans le district de Gulu.

Entretien avec Max Kumaketh, employé de l'ONG ougandaise *Center for Reparation and Rehabilitation* (CRR), le 23 mai 2014 dans le district de Gulu.

Entretien avec Michael Werikhe, parlementaire pour la circonscription de Bungokho South et secrétaire du comité de session parlementaire sur la loi foncière, le 15 février 2014 à Kampala.

Entretien avec Justice Owiny Dollo, ancien président du comité constitutionnel en charge du chapitre foncier, à Kampala le 18 juin 2014.

Entretien avec Fred Jochan Omach, parlementaire pour le comté de Jonam dans le district de Nebbi en région West Nile, le 11 juin 2014 dans le district de Nebbi.

Entretien avec Matia Baguma Isoke, président du comité foncier pendant l'Assemblée Constituante de 1995 et président actuel de Commission foncière ougandaise depuis 2013, le 22 avril 2014 à Kampala.

Entretien avec Norbert Mao, parlementaire et président du Democratic Party (DP), le 16 septembre 2014 à Kampala.

Entretien avec Okello Okello J. Livingston. Il est un ancien fonctionnaire pour le ministère des terres dans les années 1980. Il a été président du comité technique foncier en 1995 et président de *l'Acholi Parliamentary Group* (APG) pendant le 8ème parlement (2006-2011). Le 19 juin 2014 à Kampala.

Entretien avec Apolo Makubuya, le procureur général pour le royaume du Buganda, le 15 mai 2014 à Kampala.

Entretien avec Apolo Makubuya, le procureur général pour le royaume du Buganda, le 20 mai 2014 à Kampala.

Entretien avec Mr Ongom Abednego A, un parlementaire pour la circonscription de Omoro (Gulu district) pendant le 6ème parlement. Il a été président du *Acholi Parliamentary Group* (APG) pendant le 6ème parlement (1996-2001). Le 20 février 2014 à Kampala.

Entretien avec le professeur George Kanyeihamba, un ancien doctorant du professeur McAuslan. Il a été juge à la cour suprême. Le 21 mai 2014 à Kampala.

Entretien avec Uriah Baluku, le directeur du District Land Board de Kasese et secrétaire du Land Board pour le royaume du Rwenzururu, le 3 juillet 2014 dans le district de Kasese.

Entretien avec Bwanbale Bihande Yokasi, parlementaire en 2011 pour la circonscription de Bukonzo Est dans le district de Kasese, le 3 juillet 2014 à Kasese.

2015

Entretien par courriel électronique avec Richard Barrows, un membre de l'équipe du Land Tenure Center (LTC), le 6 mai 2015.

Entretien avec Robin Palmer, un ancien conseillé spécialisé sur les questions foncières pour l'ONG Oxfam/UK, le 14 mai 2015 à Oxford en Angleterre.

Entretien par courriel électronique avec Elizabeth Troutt, un membre de l'équipe du *Land Tenure Center* (LTC), le 27 octobre 2015.

Entretien téléphonique avec John Bruce, un ancien directeur du *Land Tenure Center* (LTC) de l'Université du Wisconsin, le 10 novembre 2015.

Entretien téléphonique avec Mark Marquardt, un ancien membre du *Land Tenure Center* (LTC) et du comité technique en 1996, le 6 décembre 2015.

Entretien téléphonique avec Liz Alden Wily, une consultante engagée par DFID en avril 1998, le 18 décembre 2015.

2016

Entretien téléphonique avec Okello Okello J. Livingston. Il est un ancien fonctionnaire pour le ministère des terres dans les années 1980. Il a été président du comité technique foncier en 1995 et président de l'Acholi Parliamentary Group (APG) pendant le 8ème parlement (2006-2011). Le 18 mars 2016.

Discussion électronique avec Ron Atkinson, directeur du département des études africaines à l'université du Sud Caroline, le 16 juin 2016.

Discussion par courrier électronique avec Gérard Chouquer, directeur de recherches honoraire au Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), le 7 septembre 2016.

Chronologie : l'Ouganda du Buganda Agreement à nos jours

1900	Signature de *l'Uganda Agreement* entre la Couronne britannique et les chefs Baganda. Cet accord permet de transformer le royaume du Buganda en une province de l'Ouganda et de réformer à la racine le système foncier : 2,7 millions d'hectares de terres deviennent la propriété de la Couronne britannique et 2,3 millions sont partagés entre le *Kabaka* (roi) du Buganda et ses chefs.
1908	*The Possession of Land Law*. Cette loi définit les droits fonciers des landlords possédant une terre sous la tenure mailo.
1928	*Busuluu and Envujo Law*. Cette loi définit les droits fonciers des détenteurs-occupants et les relations qu'ils entretiennent avec le propriétaire mailo.
1962	Indépendance. Le *Kabaka* devient président de la République en 1963. Les terres du royaume sont désormais gérées par le *Buganda Land Board*. Ces terres comprennent les 2,7 millions d'hectares autrefois propriété de la Couronne britannique.
1966/1967	Coup d'État. Obote lance une opération militaire contre le palais du *Kabaka*, qui s'enfuit à l'étranger. Mise en place d'une République unitaire et centralisée, dirigée par Milton Obote. Les royaumes sont abolis.
1969	Le *Public Land Act.* Cette loi attribue le monopole de l'organisation foncière à la Commission foncière ougandaise et abolit l'administration foncière décentralisée (les *Land Board*s).
1971	Coup d'État du général Idi Amin Dada. Obote I part en exil en Tanzanie.
1975	Le *Land Reform Deecre* (LRD). Ce décret nationalise toutes les terres et sous-sol du pays. Seuls des baux peuvent être délivrés pour une période de 99 ans pour les individus et de 199 ans pour les personnes morales.
1978-1979	Fuite d'Idi Amin Dada. Le président tanzanien Nyerere, accompagné des forces d'Obote et de Yoweri K. Museveni, prend la capitale Kampala. Formation d'un gouvernement d'union nationale.
1980	Retour de Milton Obote II à la tête de l'État après des élections truquées.
1981	Un groupe d'hommes dirigé par Y. K. Museveni prend le maquis contre Milton Obote II. C'est le début de la guerre du « bush » (bush war) qui se déroule majoritairement au Buganda dans le triangle du Luwero.

1986	Prise de la capitale Kampala par la *National Resistance Army* (NRA). Y. K. Museveni devient président de la République et instaure la démocratie du « Mouvement ». La guerre se poursuit dans le Nord et l'Est du pays.
1987	Signature des Plans d'Ajustement Structurel (PAS) avec la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International.
1987	Signature d'un accord de collaboration entre le *Land Tenure Center* (LTC) et le *Makerere Institute of Social Research* (MISR).
1989	Première étude sur les tenures foncières en Ouganda financée par la Banque mondiale et USAID.
1989-92 (déc)	La Commission Odoki est en charge de rédiger un projet de Constitution alimenté par les opinions des citoyens ougandais récoltées dans les trente-huit districts couvrant le territoire.
1990	Première mouture d'une nouvelle législation foncière, la *Tenure and Land Control Bill.*
1993	Restauration des royaumes comme institutions culturelles. Ces derniers perdent tout pouvoir politique.
1993	Deuxième mouture d'une nouvelle législation foncière, la *Tenure and Land Control Bill.*
1995	Proclamation de la nouvelle Constitution. Elle prolonge le système du « Mouvement », reconnaît la pluralité des régimes fonciers en Ouganda et confère la possession des terres aux citoyens.
1996	Première élection présidentielle. Y. Museveni est élu avec 74 % des voix.
1996	Troisième mouture d'une nouvelle législation foncière, la *Tenure and Land Control Bill.*
1997	Quatrième mouture d'une nouvelle législation foncière, *The Land Bill.*
1998 (mars)	Cinquième mouture d'une nouvelle législation foncière, *The Land Bill.*
1998 (juillet)	Vote du *Land Act.*
2000	Référendum : 90 % des électeurs optent pour le prolongement du système du « Mouvement » plutôt que pour le multipartisme.
2001	Élection présidentielle. Y. K. Museveni est réélu président avec 69 % des voix.
2002	Démarrage d'un travail de groupe réunissant des membres de la « société civile » et des membres du ministère des terres en vue de la rédaction d'un livre blanc sur le foncier (*National Land Policy*).

2005 (juillet)	Nouveau référendum sur le système politique. Les Ougandais décident à 92 % de passer au multipartisme.
2005 (juillet)	Le Parlement amende la Constitution et lève la limitation des mandats présidentiels ce qui permet au président Y. K. Museveni de se représenter à l'élection de 2006.
2006 (février)	Élection présidentielle. Y. K. Museveni est réélu avec 59 % des voix.
2007 (nov)	Le gouvernement présente un nouvel amendement au *Land Act*, le *Land (Amendment) Bill* 2007. Cet amendement est présenté comme une solution aux expulsions des détenteurs-occupants. Montée des tensions entre le royaume du Buganda et le gouvernement.
2009 (sept)	Émeutes à Kampala suite à la répression de manifestations royalistes.
2010 (janvier)	Le président signe le *Land (Amendment) Bill* introduit en 2007.
2011 (février)	Élection présidentielle. Y. K. Museveni est réélu avec 68 % des voix.
2011 (mars)	Mouture finale du livre blanc sur le foncier.
2013	Modification par le cabinet du président de la dernière mouture du livre blanc sur le foncier.

Table des annexes

Annexe 1: Le volet foncier du Uganda Agreement de 1900 690
Annexe 2: The Possession of Land Law (1908) 693
Annexe 3: The Busuulu and Envuuju (1928) 699
Annexe 4: Tenure and Control of Land Bill (1990) 702
Annexe 5: Chapter 16 of the Constitution: Institution of Traditional or Cultural Leaders 710
Annexe 6: Lettre de Museveni à son Premier ministre 712
Annexe 7: Endagaano signé entre un propriétaire mailo et un détenteur-occupant dans le district de Wakiso en région centrale 715
Annexe 8: Land (Amendment) Act 2007 716
Annexe 9: Réponse de Mengo au Président concernant le land bill de 2007 722
Annexe 10: Annonce d'une manifestation du Conservative Party contre le Land (Amendment) bill 2007 732
Annexe 11: Position paper des institutions traditionnelles sur le Land (Amendment) Bill .. 733
Annexe 12: Discours de Martin Ojara Mependuzi adressé au Président Y. K. Museveni le 29 avril 2013 735
Annexe 13: Document du Northern Uganda Land Platform(NULP) adressé au ministère des terres en 2012 740
Annexe 14: Principales and Practices of Customary Tenure in Acholi June 2008 751

APPENDIX 3

UGANDA AGREEMENT, 1900. ARTICLES 15-17[1]

(JOHNSTON'S LAND SETTLEMENT)

15. The land of the Kingdom of Uganda shall be dealt with in the following manner:

Assuming the area of the Kingdom of Uganda, as comprised within the limits cited in this agreement, to amount to 19,600 square miles, it shall be divided in the following proportions:

		Square miles
Forests to be brought under control of the Uganda Administration		1,500
Waste and uncultivated land to be vested in Her Majesty's Government, and to be controlled by the Uganda Administration		9,000
Plantations and other private property of His Highness the Kabaka of Uganda		350
Plantations and other private property of the Namasole (*Note*: If the present Kabaka died and another Namasole were appointed, the existing one would be permitted to retain as her personal property 6 square miles, passing on 10 square miles as the endowment of every succeeding Namasole.)		16
Plantations and other private property of the Namasole, mother of Mwanga		10
To the Princes: Joseph, Augustine, Ramazan, and Yusufu-Suna, 8 square miles each		32
For the Princesses, sisters, and relations of the Kabaka		90
To the Abamasaza (chiefs of counties), twenty in all, 8 square miles each (private property)	160	
Official estates attached to the posts of the Abamasaza, 8 square miles each	160	
	—	320
The three Regents will receive property to the extent of 16 square miles each	48	
And official property attached to their office, 16 square miles each, the said official property to be afterwards attached to the posts of the three native ministers	48	
	—	96
Mbogo (the Muhammedan chief) will receive for himself and his adherents		24

[1] SOURCE: Laws of Uganda, 1951, vol. VI, pp. 20–4.

Kamswaga, chief of Koki, will receive	20
One thousand chiefs and private landowners will receive the estates of which they are already in possession, and which are computed at an average of 8 square miles per individual, making a total of	8,000
There will be allotted to the three missionary societies in existence in Uganda as private property, and in trust for the native churches, as much as	92
Land taken up by the Government for Government stations prior to the present settlement (at Kampala, Entebbe, Masaka, etc., etc.)	50
Total . . .	19,600

After a careful survey of the Kingdom of Uganda has been made, if the total area should be found to be less than 19,600, then that portion of the country which is to be vested in Her Majesty's Government shall be reduced in extent by the deficiency found to exist in the estimated area. Should, however, the area of Uganda be established at more than 19,600 square miles, then the surplus shall be dealt with as follows:

It shall be divided into two parts, one-half shall be added to the amount of land which is vested in Her Majesty's Government, and the other half will be divided proportionately among the properties of the Kabaka, the three Regents or native ministers, and the Abamasaza, or chiefs of counties.

The aforesaid 9,000 square miles of waste or cultivated, or uncultivated land, or land occupied without prior gift of the Kabaka or chiefs by bakopi or strangers, are hereby vested in Her Majesty the Queen of Great Britain and Ireland, Empress of India, and Protectress of Uganda, on the understanding that the revenue derived from such lands shall form part of the general revenue of the Uganda Protectorate.

The forests, which will be reserved for Government control, will be, as a rule, those forests over which no private claim can be raised justifiably, and will be forests of some continuity, which should be maintained as woodland in the general interests of the country.

As regards the allotment of the 8,000 square miles among the 1,000 private landowners, this will be a matter to be left to the decision of the Lukiko, with an appeal to the Kabaka. The Lukiko will be empowered to decide as to the validity of claims, the number of claimants and the extent of land granted, premising that the total amount of land thus allotted amongst the chiefs and accorded to native landowners of the country is not to exceed 8,000 square miles.

Europeans and non-natives, who have acquired estates, and whose claims thereto have been admitted by the Uganda Administration, will receive title-deeds for such estates in such manner and with such limitations, as may be formulated by Her Majesty's representative. The official estates granted to the Regents, native ministers, or chiefs of counties, are to pass with the office, and their use is only to be enjoyed by the holders of the office.

Her Majesty's Government, however, reserves to itself the right to carry through

THE POSSESSION OF LAND LAW.

(15th June, 1908).

1. THIS LAW shall be called the Possession of Land Law. Short title.

MAILO.

2. The words which are herein written are the words which shall govern every owner of land when the Government have surveyed his land and have finally recognised that this land is his. To hold land in this way will be known as holding mailo, and land of this description will be called "mailo". Interpretation.

(*a*) No person of the Protectorate will be allowed by himself, or by others for himself, to hold at one time more than 30 square miles of mailo land, except with the approval in writing of the Governor and the Lukiiko, or as trustee or guardian of another person, or except that if the owner of mailo inherits other mailo he will be able to hold his original holding of mailo and the inherited mailo, notwithstanding that the total holding exceeds the amount allowed by this Law or the Governor and the Lukiiko. Maximum holding.

(*b*) The owner of a mailo will be permitted to sell his land to another man of the Protectorate, or to give it to him as a gift, or to will it to him in writing, or to hand it to him in any other manner not in conflict with this Law or any other Law. The land which was allotted to the Kabaka in the Agreement, 1900 (namely, 350 miles), shall be Kabakaship mailo of the Kabaka for the time being. Disposal of mailo.

(*c*) The owner of a mailo will not be permitted to hand over his mailo to one who is not of the Protectorate or to a church or to a religious or other society, except with the approval in writing of the Governor and the Lukiiko. Prohibition on transfer.

(*d*) The owner of a mailo shall not permit one who is not of the Protectorate to lease, occupy or use his mailo except with the approval in writing of the Governor and the Lukiiko: Prohibition on occupation.

L.N. 74 of 1942.

Provided that the owner of any mailo other than a mailo situate within the Ggombolola of the Omukulu we Kibuga may, without such approval as aforesaid, but with the approval in writing of the Ssaza Chief of the Ssaza in which such mailo is situated, permit one who is not of the Protectorate to occupy or use such mailo or any part thereof for a period of not more than one year or from year to year, but so that the area so occupied or used shall not exceed two acres in the case of any one tenant.

Testamentary disposal.

(*e*) The owner of a mailo will be permited to dispose of his mailo by will in writing to people of the Protectorate who are alive or conceived at the time when the mailo owner dies. But to will mailo to a man who is not of the Protectorate, or to will mailo to a church or to a religious society so that they may have it after the owner's death, for religious or similar purposes, to the disherison of his lawful heirs, or to will it to any person who is not concieved at the time when the owner of the mailo shall die, all these will not be permitted.

Intestate succession to mailo.

(*f*) When a Muganda dies and he has not written a will appointing a person to succeed to his mailo, a successor will be ascertained according to the rules of the law of succession of the Baganda.

Agreements to be in writing and registered.

(*g*) All transactions concerning mailo shall be written on paper in duplicate, and the fees thereon and the duties thereon shall be the same as are from time to time in the whole Protectorate, and one copy shall be stored by the Government and the other held by the owner of the mailo. The whole of this order shall be the same in the Kingdom of Buganda as it is in the whole Protectorate.

Ancient public rights.

(*h*) Any person who becomes the owner of mailo, let him not think that he alone is the owner of the old roads on it which the people have used of old, and let him not think that he has become the owner of running waters which were drawn by people long ago, and of springs and ponds which people have drawn of old.

And if running waters should arrive upon his mailo, and if springs and ponds should come upon it, let him not think that he has become the exclusive owner of these waters, unless they shall dry up before they have reached his neighbour's land.

Thus a man who becomes the owner of mailo where there are roads which have been used by all the people long ago, or there are waters which have been taken by all the people long ago, he will not be allowed to close those roads or to prevent people from drawing from the water.

Easement.

The law of easements for the Protectorate generally will govern easements in respect of mailo.

The meaning of "easement" is this—

When a person is permitted to do a thing or to stop a thing being done on land belonging to another, this permission is called easement.

For instance, a man X wishes to reach his house and is permitted to walk on a road which passes over his neighbour's land because he has walked on that road for a long time, his neighbour will not be allowed to stop him from so passing.

This permission is an easement.

Other examples are—

If the land of an owner of mailo borders the land of his neighbour so as to render it natural support, such neighbour will not be allowed to do an act to spoil his neighbour's land. For example, a man, the owner of mailo, has built his house near the boundary of his mailo; the owner of the neighbouring mailo will not be allowed to dig a deep hole on his land which would cause that land and the house built on it to fall.

If there is water flowing in a channel which people have not made, and it passes over the land of a mailo owner, his neighbour will, under no circumstances, be allowed on his land to stop these waters so that they do not flow to the land of the said mailo owner.

This does not prevent a man from asking the Lukiiko to divert a path which passes near his house which is not a main road.

The Lukiiko may, by written order, forbid the watering of cattle at any particular pond or well upon being satisfied that such pond or well is required for the use of people for drinking purposes.

The owner of a mailo will not be permitted to prevent any other person from herding cattle, goats or sheep or other animals on waste or uncultivated land on his mailo until it is fenced.

Duty on minerals.

(*i*) The owner of a mailo will give the Government duty on stones of value which may be found on his mailo, as written in Part 17 of the Uganda Agreement, 1900.

No enforceable tythe.

(*j*) The owner of a mailo will not be compelled to give to a chief who is superior to him any portion of the produce in money or kind.

Penalty.

L.N. 74 of 1942.

(*k*) The owner of a mailo who contravenes any provision of paragraph (*c*) or (*d*) of this section shall be liable on conviction to a fine not exceeding Shs. 500 or to imprisonment not exceeding six months or to both such fine and imprisonment.

Public waterworks.

3. (1) The Lukiiko may cause wells, tanks, reservoirs, pipes or other works for the supply of water for the benefit of the public to be constructed or installed and maintained on any mailo. Compensation shall be given for the disturbance of growing crops or of buildings, and due regard shall be had to the interests of such owner so as not to cause unnecessary interference with his enjoyment of the land.

Penalties for preventing access.

(2) The owner of a mailo upon which any such works have been so constructed or installed who prevents any person having reasonable access to such works in order to take water for customary purposes shall be guilty of an offence and shall be liable to a fine not exceeding Shs. 100 or, in default of payment, to imprisonment not exceeding one month.

Penalties for interference.

(3) Any person who causes or attempts to cause any damage to such works or pollutes or interferes with the supply of water therefrom shall be guilty of an offence and shall be liable to a fine not exceeding Shs. 500 or to imprisonment not exceeding six months or to both such fine and imprisonment.

Disposal of excess mailo.

4. When a man has more mailo than is allowed by this Law, or by the Governor and the Lukiiko, the Lukiiko shall write him a letter instructing him to cut off the portion in excess. And when three months have passed from the day on which the letter was written, if he has not cut it off or sold it to another or done any other acts as they have instructed him, the Lukiiko may take any part of the mailo of that man which they like of the same amount that is in excess of the total allowed by this Law or by the Governor and the Lukiiko. And when they have taken this portion they may—

(1) sell to a man of the Protectorate this piece of mailo, or

(2) deal with this piece as the Governor and the Lukiiko may approve.

When they have done so, and should they think it fit to compensate him, they will compensate him, should they think it not fit to compensate him, they will not compensate him.

Forfeit to Lukiiko.

5. When a Muganda owner of a mailo dies and there is no one to succeed him as directed by the Law, and if there is no one to whom he has willed it, the mailo shall be in the hands of the Governor and the Lukiiko to have and to deal with as trustees for the Baganda, and the proceeds shall go to the Lukiiko fund or in such other way as may be determined.

Powers of Ministers.

When an owner of a mailo has agreed to sell his mailo or some part thereof and dies before he has signed an Instrument of Transfer of such mailo, then the mailo shall be in the hands of the Katikkiro, the Omulamuzi, and the Omuwanika of Buganda, who shall be able to sign an Instrument of Transfer or such other documents as may be necessary to transfer such mailo to the person or persons who are entitled thereto.

Official Mailo.

Official Mailo.

6. Every man who has land for his chieftainship shall hold it as follows—

(*a*) For all the time that he holds his chieftainship he will be allowed to take all the profits from the land which he has, except as written in the words below.

(*b*) A man who has land like this, when he leaves his chieftainship and ceases to have this land, this man or his representative will be permitted to claim from the profits from the land a portion to compensate him for the work only which he may have done to improve that land during the time which he had the land. The Lukiiko shall decide as to this compensation, and they will also decide the period of years in which to compensate him. And this compensation shall be like a debt on the land as if a man owed it. Whenever there is a dispute as to the amount of this compensation, or the period in which it is to be paid, they shall inform the Governor, whose decision shall be final.

(*c*) To hold land in this manner will be called to hold "Official Mailo" and shall be governed as directed above in Part 2 (*d*), (*g*), (*h*) and (*j*).

(*d*) The total of official mailo shall not be counted in the total of mailo allowed by Part 2 (*a*).

(*e*) As written in Article 17 of the Uganda Agreement, 1900, a man who holds land in this manner, i.e., official mailo, shall not have the stones of value therein.

Of Every kind of Land.

Power of the Protectorate Government.

7. Every description of land which people of the Protectorate shall have, mailo and official mailo, the Government will be allowed to take them for the works of improvement of the Protectorate as written in Article 15 of the Uganda Agreement, 1900.

Annexe 3: The Busuulu and Envuuju (1928)

THE BUSUULU AND ENVUJJO LAW.

(1st January, 1928).

Short title.

1. THIS LAW shall be called the Busuulu and Envujjo Law.

Liability for busuulu.

L.N. 250 of 1946.

2. Every person who pays poll tax whether he is actually the holder of a kibanja or not, who resides on the land of a mailo owner, and every person male or female who does not pay poll tax but is the holder of a kibanja, shall pay busuulu at the rate of Shs. 10 per annum; provided that no tenant shall be refused the privilege of working for one month in lieu thereof.

Legal liability of tenant.

3. In default of such payment the tenant shall be liable to be sued before the competent Court:

Provided that in every year no tenant shall be liable to pay busuulu until he shall have discharged the following obligations, namely, poll tax and graduated tax:

Provided further that after 30th September in any year the mailo owner may demand his busuulu even though the graduated tax shall not have been paid.

Liability for previous years.

L.N. 51 of 1944.

The right of the mailo owner to sue for busuulu shall be limited to the busuulu owing for the year in which he sues and for the three preceding years. If, in any suit for the recovery of busuulu, it be proved to the court that a tenant has failed to pay the busuulu due by him in respect of three consecutive years, but that he had, or could by the exercise of reasonable diligence have obtained, the means to pay when the busuulu for each of the said years become due or at any time thereafter, the Court may make an order of eviction as provided by section 11 of this Law.

Rights and duties of tenant.

4. Payment of this busuulu shall give to a tenant the right to cultivate as he wishes for himself and his family all food and all other kinds of produce save only those specified in the Schedule to this Law, and to sell them without hindrance or other payment save only that he shall generally obey the

tenant shall not be refused permission to make a payment of Shs. 4 in commutation thereof; and also on the bark cloth trees in his kibanja, namely, one bark cloth tree on every five trees up to a limit of two trees, provided that no envujjo on bark cloth trees under the number of five in the possession of a tenant shall be taken.

Envujjo on economic crops.

L.N. 278 of 1954.

5. For the growing of cotton, coffee and other economic crops as shall from time to time be set out in the Schedule to this Law whether grown within limits of the kibanja or elsewhere on the land of the mailo owner, by permission, the tenant shall pay to the mailo owner envujjo at the following rates wherever in Buganda his holding may be—

(*a*) for the first acre or part of an acre under cultivation of such economic crop Shs 4;

(*b*) for each additional acre or part of an acre up to three acres under cultivation of such economic crop Shs. 4.

Excess on economic crops.

L.N. 278 of 1954.

6. Where the area of cotton, coffee or other economic crops exceeds in respect of any one crop a total of three acres, such excess shall not fall under the provision of this Law, but shall be a matter of mutual agreement between the mailo owner and the tenant.

Receipts.

7. The mailo owner shall give a written receipt for all rents, dues and services rendered to him under this Law.

Right of residence.

L.N. 51 of 1944.

8. (1) Nothing in this Law shall give any person the right to reside upon the land of a mailo owner without first obtaining the consent of the mailo owner except—

(*a*) the wife or child of the holder of a kibanja; or

(*b*) a person who succeeds to a kibanja in accordance with native custom upon the death of the holder thereof.

(2) Nothing in this Law shall give to the holder of a kibanja the right to transfer or sublet his kibanja to any other person.

Rights and duties of mailo owner.

9. Nothing save as provided for in this Law shall be deemed to affect the rights of the mailo owner as an owner of land under the 1900 Agreement, but it is hereby expressly provided that—

dug out), the right to cut timber (other than trees of special value and those specially planted by the mailo owner), and to get firewood and generally to enjoy all such rights on his mailo as are permitted to the Baganda on Crown Lands under the Forests Agreements, but it is expressly enjoined that such rights must be used reasonably and not for the purpose of personal profit, also that no trees for buildings shall be taken until the mailo owner has been notified:

L.N. 278 of 1954.

Provided that a tenant may, for personal profit or otherwise, cut, sell or otherwise dispose of any tree which has been planted by himself, or by any person whom he has succeeded to the kibanja under the provisions of subsection (1) of section 8 of this Law. But the tenant shall not plant in his kibanja trees for profit, which trees spoil the lusuku and other crops, but shall plant them in a special area in his kibanja, and shall do so after consulting the landowner;

(*b*) the mailo owner shall be allowed to take a 10 per centum due of fish so long as he shall carry out all sleeping sickness instructions with regard to the upkeep of landings and other fishing places:

Provided that when the mailo owner is unable to provide any men for such work he shall receive only 5 per centum and the Kabaka's Government shall receive the other 5 per centum.

Duties of tenant.

10. The tenant shall on his part render to the mailo owner all respect and obedience as is prescribed by native law and custom, more especially he shall, while he continues on his kibanja and up to the time of departure from it, take good care of the land and of the buildings and all that is on it and shall leave everything in good condition on departure.

Eviction of tenant.

11. No tenant may be evicted by the mailo owner from his kibanja save for public purposes or for other good and sufficient cause and unless a Court having jurisdiction shall have tried the case and made an order of eviction. Such order of eviction

in such cases shall be taken according to the usual procedure of appeals provided that while a tenant is still prosecuting his appeal or until his time for appeal has expired he shall remain in undisturbed possession of his kibanja and in enjoyment of the fruits thereof until such time as the order of eviction shall have been received from the final Court of Appeal.

Introduc of new tenant.

12. When a tenant shall have left his kibanja derelict for more than four months with neither wife nor other occupant approved by the mailo owner or without obtaining the consent of the mailo owner the latter shall have the right to give the kibanja to another but before he shall do so, he shall first report the matter to the Court having jurisdiction and obtain its consent and an order to that effect. In such cases no compensation shall be payable under this Law.

L.N. 51 of 1944. L.N. 96 of 1951.

Compen- sation on eviction.

13. The Court in making an order of eviction shall take into consideration the claim of the tenant to obtain from his mailo owner or the incoming tenant, compensation for improvements to the kibanja, such as trees that he has planted, buildings in good repair and the like, and shall clearly specify in the order for eviction the amount so payable, or shall make any other order that appears just, and until this due has been discharged or order complied with no order of eviction shall take effect:

Provided always that the following procedure shall be adopted after careful and just consideration and after investigation by babaka, namely, that any sum allowed as above shall be set off as against counterclaims made by the mailo owner on account of damage to the holding by neglect or by bad cultivation or on account of trees given to the tenant for the construction of his house, or for breach of right and proper native custom in this connection:

Provided, however, that nothing shall prevent the tenant gathering from his kibanja the produce from cotton, coffee and the like, so long as he shall not have abandoned it.

Succession to a kibanja

14. A tenant on succession to a kibanja shall remain in quiet possession thereof in accordance with native custom.

15. Save as provided in section 16, the rights and duties Rights and

Residence of new owner.

L.N. 51 of 1944.

16. (1) When a change of ownership of any mailo land takes place and the new owner desires to occupy any part of that land for the purpose of residing and growing crops thereon, but such part is, or forms part of, a kibanja held by a tenant, the new owner may, within six months of the change of ownership taking place, apply to the Court having jurisdiction for an order of eviction against that tenant.

(2) An order of eviction under this section shall not be made unless the Court is satisfied that there will be no sufficient and suitable area on that land for occupation by the new owner unless such order is made.

(3) All the provisions of section 13 shall apply to an eviction ordered under this section and no tenant against whom such order is made shall be required to vacate his kibanja until the last day of the year next following that in which the order is made.

Eviction for public purposes.

17. Nothing in this Law shall affect the right of the Protectorate Government or of the Kabaka's Government to evict any tenant whose kibanja or any part thereof shall have been acquired or leased for public purposes from the mailo owner:

Provided always that where the Kabaka's Government is concerned such compensation as may appear just to the Lukiiko shall be payable to him.

Offences.

18. The following acts or omissions shall be offences against this Law—

A. On the part of the tenant, if—

(*a*) he refuses or neglects without good cause to render the envujjo allowed under section 4;

(*b*) he sublets his holding, or any part thereof, for the purposes of profit;

(*c*) he misuses the right given under section 9 (*a*) to cut timber or gather firewood for his own use;

(*d*) on vacating his kibanja he fails to leave the land and building in good condition;

B. On the part of the mailo owner, if—

(*a*) he demands busuulu before it is payable;

(*b*) he prevents or hinders the tenant from cultivating food or other produce or scheduled crops in accordance with the provisions of sections 4, 5 and 6;

(*c*) he seeks to evict the tenant without an order of the Court, or during the prosecution of an appeal by a tenant under section 11, or until the time for an appeal has expired;

(*d*) he disturbs the quiet possession of a tenant succeeding to a kibanja in accordance with native custom.

Penalties

19. For every offence against this Law as aforesaid there may be inflicted a penalty not exceeding Shs. 100, or, in default of payment, the Court may order in its discretion an offender to be punished with imprisonment of either description up to a limit of three months.

Exemptio of tenant.

20. Nothing in this Law shall be deemed to prevent the mailo owner exempting his tenants from the payment of busuulu or dues or from decreasing these obligations according as he may think fit to consider their necessities, but this shall be a matter for his sole discretion.

Saving.

21. Nothing in this Law shall affect the Possession of Land Law.

Alteration of Schedule.

22. The Schedule may be altered by the Kabaka at any time after consultation with the Lukiiko and subject to the approval of the Governor.

SCHEDULE.

Cotton.

Coffee—When the tenant has more than ten trees in full bearing.

Maize—When the tenant has more than one acre.

L.N. 294 of 1954.

Annexe 4: Tenure and Control of Land Bill (1990)

APPENDIX A: DRAFT OF THE BILL

TENURE AND CONTROL OF LAND BILL, 1990

Memorandum

The object of the bill is to establish a good land tenure system that will optimally steer the country to development. Three main objectives were considered which a good land tenure system must satisfy, namely:

1. That a good land tenure system should support agricultural development through the functioning of a land market which permits those who have rights in land to voluntarily sell their parcels to those who want to extend or enter agriculture or undertake any other form of development.

2. That a good land tenure system should not force people off the land, particularly those who have no other way to earn a reasonable living or to survive.

3. That a good land tenure system should be uniform throughout the country. This should be allowed to evolve over a period of time.

This bill addresses the above objectives. It introduces, with some exceptions, freehold throughout the country and repeals the Land Reform Decree, 1975. The following observations on each clause of the bill will further show that the above objectives have been addressed.

Clause 1

The clause is intended to achieve effective administration of land by making it public and administered by the Uganda Land Commission on behalf of the State. What this means is that the State as a Sovereign entity is vested with the ownership before grants of land can be made. For the purpose of land administration the Uganda Land Commission may delegate any of its functions to the Commissioner of Land Administration or any other person.

Clause 2

1. The conversion of existing titles into and the alienation of land in freehold is the most fundamental change caused by this bill. It will be recalled that by virtue of the Land Reform Decree all former mailo and freehold land is deemed to be held in leasehold out of public land. The following advantages of freehold tenure are advanced:

a) Individuals are offered maximum protection for their rights.

b) Freehold tenure recognises the reality of the land tenure system that has so far de facto existed in the former mailo/freehold areas for many decades. Even former mailo/freehold tenants and customary tenants have had virtual freehold for many years. This system has worked very well for the development of agriculture because individuals have shown a great willingness and ability to respond to profitable opportunities in farming and other development projects.

c) The demands on Government are less from freehold than leasehold, especially as relates to enforcement of development conditions. Freehold tenure will free government resources and manpower to use in other tasks that contribute to the social and economic development of the nation.

d) Freehold tenure gives individuals maximum ability to transfer land through a land market. Under leasehold, Government is a party to land transactions, particularly if the lease contains lease conditions that restrict the use of the land. Under freehold tenure, transactions are normally between the buyer and seller.

e) Freehold tenure gives farmers the greatest degree of security in their land.

f) Freehold tenure is most likely to result in increased credit for agriculture.

The argument in favour of a leasehold system is that Government maintains some control over the use and ownership of property through the ability to renew or not to renew leases and the imposition of development conditions. This system is discredited on several grounds, some of which are that development conditions have not been effective in causing development of property especially in developing countries and continue to fan corruption, one of the biggest hindrances to development.

The system is also expensive to administer and puts much strain on the country's meagre resources. In order to allay fears of people who argue that without the imposition of development conditions, development will be retarded, attention should be drawn to the Town and Country Planning Act where there is a machinery in place which can ensure development on land even where there is freehold tenure.

2. Leasehold system is retained in urban areas in order to facilitate re-development. Provision is also made to enable the Commission to lease for short periods Government land not immediately needed for the purpose for which it was ear-marked or set aside. This is a departure from the proposed freehold system but is justified on grounds of effective

development. Land earmarked or set aside as mentioned above should not be let to lie idle if it can be leased for development purposes on a short term basis.

3. With regard to sub-clauses (2) and (3) of clause 2, while it is generally accepted that the urban authorities should own land to be able to steer development, Kampala and Jinja are treated as exceptions. It is submitted that Kampala being the capital city and Jinja being the industrial capital of Uganda, and because of the cosmopolitan nature of the two centres, it is advisable that the land be vested in a national body (that is, the Uganda Land Commission) rather than in the local authorities.

4. Under sub-clause (6) of clause 2, there shall be no payment of fresh premium on a converted interest. This is to avoid double payment on the same interest which may create financial hardship to the owner. Under sub-clause (7) of clause 2, it is considered desirable to charge some fair amount of premium in respect of customary tenure which is converted into freehold tenure. This serves to generate revenue for Government and eliminates the undesirable notion of free grants.

On the other hand, under sub-clause (8) of clause 2, the Commission is left to charge high premium for grants in freehold out of land which is not held under customary tenure. This is devised partly to raise revenue for Government and partly to minimise chances of a rush for or pressure on public land, which phenomenon may otherwise encourage land maladministration.

The proviso to sub-clause (8) of clause 2 is intended to give the Commission discretion to levy such charges that it deems appropriate for grants of statutory freehold.

5. Under the proviso to sub-clause (9) of clause 2, holdings on former mailo and freehold land shall not convert into leases like other estates purchased, derived or otherwise held by grant under the interests so converted. Under paragraph (a) of sub-clause (10) of clause 2, the said holdings are deemed to be separate interests from the said mailo and freehold interests and to vest in the Uganda Land Commission in freehold. The purpose of these provisions and the others on the same subject that follow thereafter are to enable a systematic end to the controversial dead-lock that has hitherto existed between the former mailo/freehold tenants and their former landlords.

Clause 3

This clause provides for the continuance of customary tenure. This system of land tenure is the most widely used in the country and difficult to entirely get rid of. Its legal recognition is therefore very important in short run.

Under sub-clause (2) of clause 3, sub-section (2) of section 24 of the Public Lands Act, 1969 which was deleted from that section by the Land Reform Decree, 1975 is reinstated. This is important in as far as it re-introduces the requirement of consent of a

customary tenant before his block may be given away by a controlling authority. This will ensure elimination of premature evictions.

Clause 4

The requirement for the Minister's consent under this clause is a protectionism manoeuvre. The law as it is now exposes land in Uganda to acquisition by all black Africans without restriction, which is a luxury that no nation can afford.

All citizens of Uganda should be treated equally as far as acquisition and transfer of land is concerned. The majority of the indigenous people are now fully aware of the essence of holding land (that is, as a social/economic security for livelihood), and thus there is little fear, if any, that they will lose their land to fellow Ugandans hitherto regarded as sophisticated and wealthy non-Africans.

Under sub-clause (3) (a) of clause 4, churches religious or other societies are subjected to the same provision of obtaining the Minister's consent. This provision is necessary since more often than not it is very difficult to tell who is behind such religious or other societies.

Under sub-clause (3) (b) of clause 4, the fine for contravention of any of the provisions of the Land Transfer Act is increased to make it more deterrent.

Under sub-clause (3) (c) of clause 4, for the expression "one half hectare" occurring in section 2A of the Land Transfer Act, is substituted the expression "0.1 of a hectare". The reason is that the current planning standard for average size of plots is 0.1 of a hectare. To leave the law as it is would exclude most property from being used as security since it would be rendered unattractive to the mortgagees.

Sub-clause (6) of clause 4 contains amendments to the Public Lands Act, 1969. Members of Resistance Committees and District Resistance Councils in addition to those specified under section 3 of the Act, shall not qualify for appointment as members of Uganda Land Commission, Land Adjudication Committee or Lands Adjudication Tribunal. The reason for this is that to ensure that there are checks and balances with regard to processing applications for land and resolution of land disputes, the RC officials or executive should remain outside the membership of the said land bodies and serve as a watch dog.

Under sub-clause (6) (b) of clause 4, the post of Secretary to the Uganda Land Commission should be filled by a public officer of the rank of Permanent Secretary. This is to avoid low-calibre officers occupying this post and to ensure better performance.

Under sub-clause (6) (c) of clause 4, the Uganda Land Commission should at least meet once in two months. The present law is silent on the frequency of such meetings and

the Uganda Land Commission may take long periods without meeting which may result in back-log of work and lead to fraud by some elements who are in a hurry to get land titles.

Sub-clause (6) (e) of clause 4 reinstates the power of the Uganda Land Commission to sell land held by it. Under sub-clause (6) (f) of clause 4, such sale shall be under such terms and conditions as determined by the Commission. Sub-clause (6) (e) also reinstates paragraph (c) of sub-section (1) of section 19 in view of the fact that the bill introduces freehold tenure system.

Clause 5

Under this clause, District Land Committees under the Public Lands Act, 1969 are abolished and their functions taken over by land adjudication committees to be set up at sub-county level. The manner of operations and other matters connected thereto are to be provided for under subsidiary legislation. The purpose of this provision is to make the exercise cheap, convenient and, most important, to take services nearer to the people.

Clause 6

A Lands Adjudication Tribunal is established for each District partly to ensure that parties to land disputes do not have to travel long distances. There are considerations of taking services nearer to the people thus saving, among other things, time and money.

Another purpose of establishing a Lands Adjudication Tribunal is to encourage the disposition of land disputes with expedition. One of the important principles of land adjudication is that work should be completed in the field and submitted for title making as expeditiously as possible. This presupposes that any objections or disputes arising out of land adjudication should be entertained with minimum delay, if any.

Clause 7

This clause provides that new certificates should not be issued relating to conversion under clause 2. This makes the conversion exercise cheap and convenient.

Clause 8

This is an important clause of the bill which delegates power to the Minister to make Regulations for the better carrying into effect the provisions of the bill. The bill embodies the principal or substantive provisions while the Regulations should embody the details relating to implementation.

Clause 9 and 10 provide for interpretation and commencement, respectively.

Clause 11

Apart from repealing the Land Reform Decree, 1975, the possession of Land Law of 1908 is also repealed. The Possession of Land Law is obsolete and hardly enforced. Some of its applicable provisions have, however, been incorporated in the bill.

ARRANGEMENT OF CLAUSES

CLAUSE

1. Land to be public land
2. Land holding, and compensation for loss of interest
3. Customary tenure
4. Minister's consent; amendments to the Land Transfer Act and the Public Lands Act
5. Land adjudication committee
6. Lands Adjudication Tribunal
7. No new certificates to be issued relating to conversion
8. Regulations
9. Interpretation
10. Commencement
11. Repeal

TENURE AND CONTROL OF LAND BILL, 1990

BE IT ENACTED by the President and the National Resistance Council as follows:

Land to be public land

Land

1 (1) All land in Uganda shall be public land and be administered by the Commission on behalf of the State in accordance with the Public Lands Act, 1969, subject to such modifications as may be necessary to bring that Act into conformity with this Statute.

(2) The Commission may delegate any of its duties relating to the administration of land to the Commissioner of Land Administration or any other person.

(3) Without prejudice to the generality of subsection (1) of this section, the following provisions of this Statute shall have effect with respect to tenure and control of land in Uganda.

Land holding, and compensation for loss of interest

2 (1) Any estate in land to be alienated by the Commission shall be alienated in freehold, and all existing leases shall, from the date of commencement of this Statute, be converted into freehold:

Provided that existing leases granted controlling authorities in urban areas shall not convert into freehold: and provided further that all future grants in urban areas by controlling authorities shall be in leasehold.

(2) All existing statutory leases, except those of Kampala City Council and Jinja Municipal Council shall from the commencement of this statute be converted into statutory freehold and all future grants by the Commission to designated Urban Authorities shall be made as statutory freehold.

(3) Without prejudice to the generality of the foregoing provisions of this section statutory leases of both Kampala City Council and Jinja Municipal Council are hereby terminated and the land hitherto comprised therein is vested in the Commission in freehold.

(4) The Public Lands Act, 1969, shall with effect from the commencement of this Statute, be construed as if the references to the power by the Commission to make grants in leasehold is a power to make grants in freehold:

Provided that the Commission may make a grant in leasehold out of Government land for a period not exceeding five years on such conditions as the Commission may impose.

(5) For the purposes of this section the expression "government land" includes land which is earmarked or set aside by the Commission for a specific purpose.

(6) Any estate converted under sub-section (1) of this section shall be deemed to be a freehold granted by the commission without the payment of a premium.

(7) Any future grant by the Commission in freehold in respect of customary holdings shall attract some premium.

(8) Any other grant by the Commission in freehold shall attract high premium:

Provided that grants of statutory freehold may attract such premium as the Commission may determine.

(9) Any other estate purchased, derived or otherwise held by grant under the estate so converted under sub-section (1) of this section are hereby converted into leases and sub-leases, as the case may be:

Provided that the following shall not convert into leases-

(a) any holding on former mailo land under the Busulu and Envujjo law; and

(b) any holding under the former freehold system created by the Ankole Landlord and Tenant law and the Toro Landlord and Tenant law.

(10) (a) All interests in land referred to in the provision to sub-section (9) of this section, shall be deemed to be separate interests from the said former mailo and freehold interests and shall vest in the Commission in freehold.

(b) Any interest vested in the Commission under paragraph (a) of this sub-section, may be granted by the Commission to-

i) the former mailo or freehold tenant or his legal representative;

ii) the former mailo or freehold owner or his legal representative; or

iii) any other person, in that order of priority

(11) In order for the commission to grant any interest in land vested in it under paragraph (a) of sub-section (10) of this section to any person, under sub-paragraph (iii) of paragraph (b) thereof, there shall be consent in writing by both parties referred to under sub-paragraph (i) and (ii) thereof.

(12) A former mailo or freehold owner shall be entitled to compensation for the loss of his interest in land under paragraph (a) of sub-section (10) of this section provided that if he acquires the interest from the Commission, he shall not be entitled to that compensation.

(13) A former mailo or freehold tenant who loses his interest to his former landlord shall be entitled to compensation from that landlord.

(14) The parties concerned may mutually agree that the interest in land under which both have a claim, reverts to one of them on such terms or compensation as they may agree upon.

(15) For the avoidance of doubt, "former mailo or freehold tenant" under this section means any person holding an interest in land under any of the categories referred to in the proviso to sub-section (9) of this section.

Customary tenure

3 (1) The system of occupying public land shall continue and no holding of a customary tenure shall be terminated except as stipulated by law and provided that upon such termination compensation shall be paid to the customary tenant.

(2) Sub-section (2) of section 24 of the Public Lands Act, 1969 which was deleted from that section by the Land Reform Decree, is hereby reinstated.

Minister's consent

4 (1) No non-citizen of Uganda shall acquire land in Uganda without the Minister's consent.

Act 13 of 1969

(2) The relevant provisions in the Public Cap. 202 Lands Act and the Land Transfer Act on the acquisition and transfer of land where the Minister's consent is a pre-requisite, shall be read subject to the modification in sub-section (1) of this section.

Cap. 202

(3) The Land Transfer Act is amended,

(a) in section 1 by inserting the expression "church, religious or other society" between the words "agent" and "shall" occurring therein;

(b) in section 4,

i) by substituting for the expression "two thousand shillings" occurring in sub-section (1) thereof, the expression "five hundred thousand shillings."

ii) by inserting immediately after sub-section (1) thereof, the following new sub-section;"(2) In the case of a company, every Director or Secretary of that company shall be deemed to

have committed the like offence unless he proves that he exercised due diligence to prevent its commission or that the offence was committed without his knowledge".

(c) in section 2A by substituting for the expression "one half hectare" occurring in paragraph (a) thereof, the expression "0.1 of a hectare".

(4) A non-citizen of Uganda who fraudulently acquires land contrary to the provisions of the Public Lands Act, 1969, the Land Transfer Act, or any other law for the time being in force in Uganda commits an offence and shall be liable on conviction to a fine not exceeding five hundred thousand shillings or to a period of imprisonment not exceeding five years or to both such a fine and imprisonment.

(5) A person who aids or abets the commission of an offence under sub-section (4) of this section commits an offence and shall be liable on conviction to the same penalty as the principal offender.

Amendments to the Public Lands Act

(6) The Public Lands Act, 1969 is hereby amended,

(a) by inserting the expression "Resistance Committee, District Resistance Council" between the words "District Council" and "or" occurring in section 3 thereof;

(b) by inserting the expression "who shall not be below the rank of Permanent Secretary or equivalent" between the words "thereof" and "and" occurring in sub-section (2) of section 4;

(c) by inserting immediately after sub-section (3) of section 6, the following new sub-section; "(4) The Commission shall meet at least once in two months."

(d) by renumbering sub-section (4) of section 6 as sub-section (5);

(e) by reinstating paragraphs (a) and (c) of sub-section (1) of section 19 which were repealed by the Land Reform Decree, 1975;

(f) by inserting immediately after sub-section (4) of section 19 the following new sub-section and renumbering sub-section (5) thereof as sub-section (6) "(5) A sale carried out under paragraph (a) of sub-section (1) of this section shall be under such terms and conditions as determined by the Commission."

(g) by deleting the word "statutory" occurring in the third line of sub-section (1) of section 36.

(h) by deleting section 38.

Land Adjudication Committee

5 (1) There shall be established for each sub-county a Land Adjudication Committee appointed by the Minister.

(2) A person shall not qualify for appointment as a member of the Commission, a land Adjudication Committee or a Lands Adjudication Tribunal provided for under section 6 of this Statute if he is a member of the National Resistance Council, District Council, District Resistance Council, Urban Authority Council or a Resistance Committee.

(3) The Minister may, in consultation with the Commission, declare an area to be a Land Adjudication Area.

(4) In areas declared to be Land Adjudication Areas, the Committees shall carry out systematic adjudication over land rights for purposes of land titling; and in areas not yet declared Land Adjudication Areas, the Committees shall assist the Commission in Advisory capacity on any matter relating to land

which may be referred to them and to perform such other functions as may be delegated to them by the Minister.

(3) Section 11 to 16 of the Public Lands Act, 1969 are hereby deleted.

Lands Adjudication Tribunal

6 (1) There is hereby established a Lands Adjudication Tribunal for each Tribunal District which shall consist of a magistrate grade I or above, or an advocate of not less than two years standing as Chairman and two other persons all of whom shall be appointed by the Minister in consultation with the Attorney General.

(2) An appeal shall lie from the decision of the Land Adjudication Committee to the Lands Adjudication Tribunal.

(3) The Minister may by Statutory Instrument in consultation with the Attorney General regulate the procedure of the Lands Adjudication Tribunal.

No new Certificates to be issued relating to conversion under section 2

7 (1) For the avoidance of doubt, it is hereby declared that it shall not be necessary for the Registrar to issue or any person to obtain a certificate of title to evidence any rights and interests under this Statute, but the Registrar shall whenever any deed, instrument, certificate of title relating to any land in respect of which the rights and interests have been so converted in next presented to him or produced before him pursuant to his summons therefor or in connection with any transaction or registration, stamp such deed, instrument or certificate, with such stamp bearing a memorandum about the conversion and at such a fee as may be prescribed.

(2) On the coming into force of this Statute, the Registrar shall endorse on the Registry copies of the relevant folio or volume of the register a memorandum to the effect that the piece or parcel of land has become subject to the provisions of section 2 of this Statute.

Regulations

8 The Minister may, by Statutory Instrument, make regulations prescribing anything that may be prescribed under this Statute and generally for the better carrying into effect the provisions of this Statute.

Interpretation

9 In this Statute, unless the context otherwise requires,

"Commission" means the Uganda Land Commission;

"Lands Adjudication Tribunal" means the Lands Adjudication Tribunal established under section 8 of this Statute;

"Minister" means the Minister responsible for Lands.

"prescribed" means prescribed by the regulations and made under this statute;

"public body" has the same meaning assigned to that expression in Schedule 4 to the Public Land Act, 1969.

"Registrar" has the same meaning assigned thereto in the Registration of Titles Act, Cap 205.

"Statutory freehold" means public land held by either a designated urban authority or a public body.

Commencement

10 This Statute shall come into force on such a day as the Minister may, by Statutory Instrument, appoint.

Repeal of Land Reform Decree, 1975 and Possession of Land Law, 1908

11 The Land Reform Decree, 1975 and the Possession of Land Law of 1908 are hereby repealed.

APPENDIX B: LIST OF SPECIFIC SITES INTERVIEWED IN THE RRA

I. Central Region

a. Rakai District: visited 6-8 March 1991
   1. Kyotera trading centre, Kirumba sub-county, Kyotera County
   2. Kakuto trading centre, Kakuuto sub-county, Kakuuto County
   3. Lwanda trading centre, Lwanda sub-county, Kooki County
   4. Kaliiro trading centre, Kaliro sub-county, Kabula County

b. Masaka District: visited 6, 8, & 14 March 1991
   1. Misanvu trading centre, Kibinge (Buyoga) sub-county, Bukomansimbi County
   2. gombolola headquarters, Kaswa sub-county, Bukoto County
   3. Miteete parish, Mateete sub-county, Mawagola County
   4. Kawungede trading centre, Ntuusi sub-county, Lwemiyaga County

c. Mpigi District: visited 19-20 March 1991
   1. Kibibi trading centre, Kibibi sub-county, Butambala County
   2. Lukwanga parish, Wakiso sub-county, Busiro County
   3. Kabulasoke trading centre, Kabulasoke sub-county, Gomba County
   4. Kiringente trading centre, Kiringente sub-county, Mawokota County

d. Mubende District: visited 25-26 March & 10 April, 1991
   1. gombolola headquarters, Ntwetwe sub-county, Kiboga County
   2. Maanyi trading centre, Maanyi sub-county, Busujju County
   3. gombolola headquarters, Bukuya sub-county, Kassanda County
   4. Ngabano trading centre, Madudu sub-county, Buwekula County

e. Mukono District: visited 3,4 & 11 April 1991
   1. gombolola headquarters, Kangulumira sub-county, Ntenjeru County
   2. gombolola headquarters, Busana sub-county, Ntenjeru County
   3. gombolola headquarters, Nakisunga sub-county, Mukono County
   4. gombolola headquarters, Kayonza sub-county, Bbale County

f. Luwero District: visited 8,9, & 17 April 1991
   1. Butuntumula trading centre, Butuntumula sub-county, Katikamu County
   2. gombolola headquarters, Nyimbwa sub-county, Katikamu County
   3. Nakaseke trading centre, Nakaseke sub-county, Nakaseke County
   4. Kalungi trading centre, Kalungi sub-county, Buruli County

Chapter Sixteen—Institution of Traditional or Cultural Leaders

246. Institution of traditional or cultural leaders.

(1) Subject to the provisions of this Constitution, the institution of traditional leader or cultural leader may exist in any area of Uganda in accordance with the culture, customs and traditions or wishes and aspirations of the people to whom it applies.

(2) In any community, where the issue of traditional or cultural leader has not been resolved, the issue shall be resolved by the community concerned using a method prescribed by Parliament.

(3) The following provisions shall apply in relation to traditional leaders or cultural leaders—

(a) the institution of traditional leader or a cultural leader shall be a corporation sole with perpetual succession and with capacity to sue and be sued and to hold assets or properties in trust for itself and the people concerned;

(b) nothing in paragraph (a) shall be taken to prohibit a traditional leader or cultural leader from holding any asset or property acquired in a personal capacity;

(c) a traditional leader or cultural leader shall enjoy such privileges and benefits as may be conferred by the Government and local government or as that leader may be entitled to under culture, custom and tradition;

(d) subject to paragraph (c) of this clause, no person shall be compelled to pay allegiance or contribute to the cost of maintaining a traditional leader or cultural leader;

(e) a person shall not, while remaining a traditional leader or cultural leader, join or participate in partisan politics;

(f) a traditional leader or cultural leader shall not have or exercise any administrative, legislative or executive powers of Government or local government.

(4) The allegiance and privileges accorded to a traditional leader or a cultural leader by virtue of that office shall not be regarded as a discriminatory practice prohibited under article 21 of this Constitution; but any custom, practice, usage or tradition relating to a traditional leader or cultural leader which detracts from the rights of any person as guaranteed by

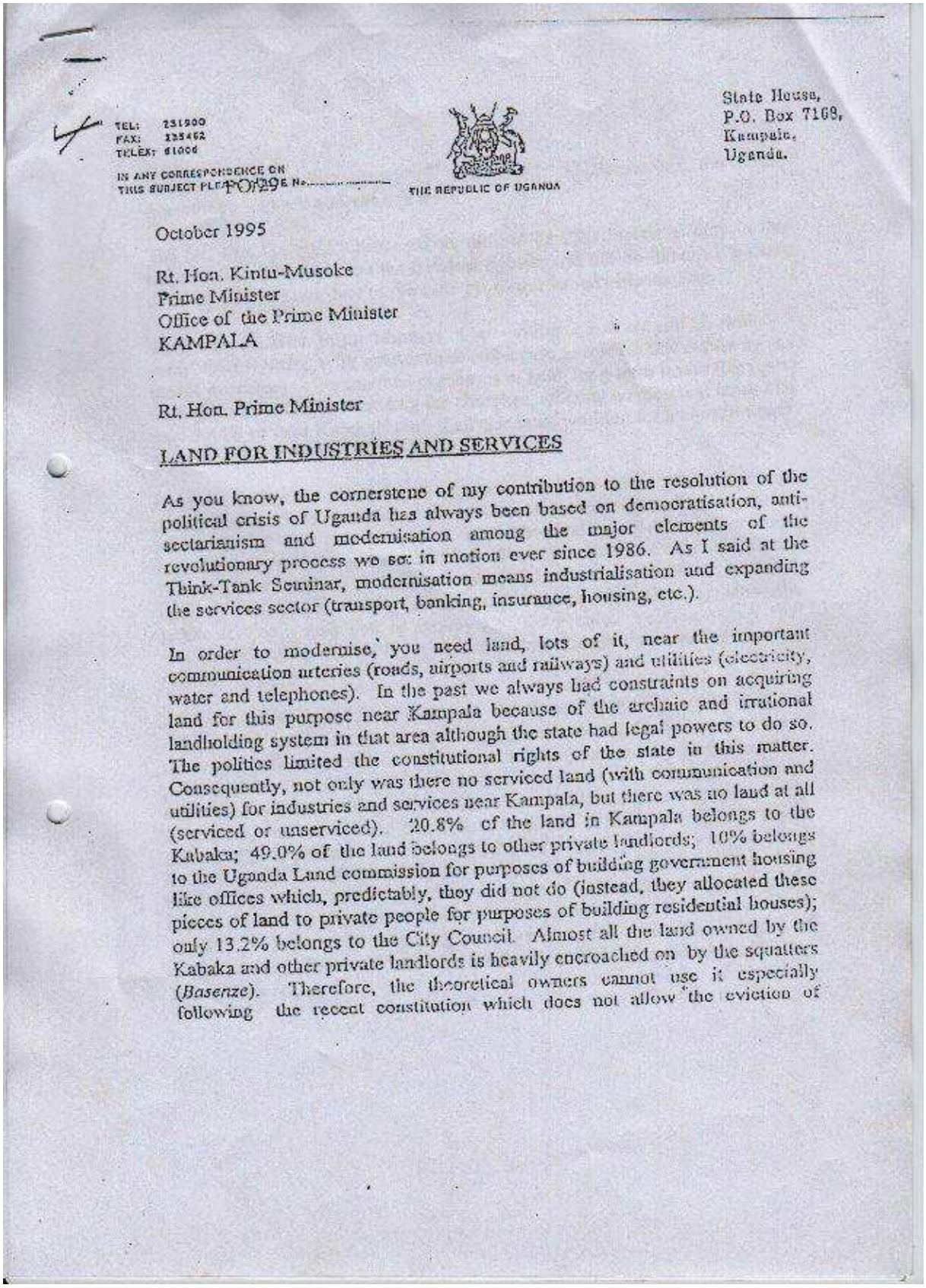
this Constitution, shall be taken to be prohibited under that article.

(5) For the avoidance of doubt, the institution of traditional leader or cultural leader existing immediately before the coming into force of this Constitution shall be taken to exist in accordance with the provisions of this Constitution.

(6) For the purposes of this article, "traditional leader or cultural leader" means a king or

similar traditional leader or cultural leader by whatever name called, who derives allegiance from the fact of birth or descent in accordance with the customs, traditions, usage or consent of the people led by that traditional or cultural leader.

Annexe 6: Lettre de Museveni à son Premier ministre



TEL: 231900
FAX: 235462
TELEX: 61006
IN ANY CORRESPONDENCE ON THIS SUBJECT PLEASE QUOTE No. PO/296

THE REPUBLIC OF UGANDA

State House,
P.O. Box 7168,
Kampala,
Uganda.

October 1995

Rt. Hon. Kintu-Musoke
Prime Minister
Office of the Prime Minister
KAMPALA

Rt. Hon. Prime Minister

LAND FOR INDUSTRIES AND SERVICES

As you know, the cornerstone of my contribution to the resolution of the political crisis of Uganda has always been based on democratisation, anti-sectarianism and modernisation among the major elements of the revolutionary process we set in motion ever since 1986. As I said at the Think-Tank Seminar, modernisation means industrialisation and expanding the services sector (transport, banking, insurance, housing, etc.).

In order to modernise, you need land, lots of it, near the important communication arteries (roads, airports and railways) and utilities (electricity, water and telephones). In the past we always had constraints on acquiring land for this purpose near Kampala because of the archaic and irrational landholding system in that area although the state had legal powers to do so. The politics limited the constitutional rights of the state in this matter. Consequently, not only was there no serviced land (with communication and utilities) for industries and services near Kampala, but there was no land at all (serviced or unserviced). 20.8% of the land in Kampala belongs to the Kabaka; 49.0% of the land belongs to other private landlords; 10% belongs to the Uganda Land commission for purposes of building government housing like offices which, predictably, they did not do (instead, they allocated these pieces of land to private people for purposes of building residential houses); only 13.2% belongs to the City Council. Almost all the land owned by the Kabaka and other private landlords is heavily encroached on by the squatters (*Basenze*). Therefore, the theoretical owners cannot use it especially following the recent constitution which does not allow the eviction of

tenants. How, then, are we to modernise? Unfortunately, the recent constitution did not address this issue.

The fact that the constitution-makers did not do their historical duty in this respect, does not mean that the freedom fighters will not do theirs. We shall, as in the past, do our duty to the country, obstacles notwithstanding.

Therefore, Rt. Hon. Prime Minister, I am writing to instruct you to, straight away, start working with your cabinet colleagues to resolve this matter by any means necessary -- commercial purchases of land, long-term leases (99 years) from private landlords including the churches, utilizing government lands that may not be so near Kampala and, if all else fails, working for a constitutional amendment of Articles 26 and 237.

I am not in favour of a leisurely approach to this matter. This is because modernisation (industrialisation and services development) are the keys to the resolution of our major national and historical problems: job-creation, creating market for our raw materials from the rural areas (grains, fibres, fruits, tubers, timber, animal products, fish products, tourism potential, utilities, etc.); and expanding our tax base. As I said the other day, currently, public service is only able to employ 320,000 people. You know very well that we are cutting on this figure through retrenchment in the civil service and reduction-in-force of army.

In the medium term, I can only see the Teaching Service (following the implementation of the universal primary education) and the police (to achieve the world ratio of population per one policeman) as the only elements of the public service that are capable of creating new jobs to the extent necessary to attain the resultant staffing needs. Since our population is now approximately 20 million, one can assume that about 10 million of them are adults. If you assume that 2 persons are all we need to work gainfully on each of the 4 million or so family landholdings in Uganda, that will mean about 8.45 million Ugandans will be gainfully employed. What, then happens to the other 1.55 million Ugandans? Currently, the private industrial sector employs 134,000 persons. The remaining Ugandans fall under the category of disguised unemployment. The cure for this, is industrialisation and expanding the services sector.

Therefore, a policy of simply drifting is not acceptable to me at all in respect of this matter. We must find and service the land for industries and services soonest. One option, in the short-run, is to service with utilities the government lands at Kisozi, Nshara and Ruhengyere with tarmac roads, water and electricity so that they are ready for industrialists. These amount to about 68 sq miles. We could also use the Oruchinga valley, recently vacated by the Rwandese refugees, provided we tarmac Mbarara-Kikagata-Kabale Road and install a water treatment plant on Lake Nyakivale. This piece of land alone is 25 sq miles. Of course, all this will mean forgetting about Kampala.

I want a plan of action on this matter in a period not exceeding two(2) months.

Signed

Yoweri K. Museveni
PRESIDENT

cc: H.E. the Vice President

cc: Hon. Deputy Prime Ministers

cc: All Cabinet Ministers.

Annexe 7: Endagaano signé entre un propriétaire mailo et un détenteur-occupant dans le district de Wakiso en région centrale

Kira Town Council, Wakiso District

Date: ...24-06-04.... Tel: 071883633(Vice)
071943499(C/man

ENDAGAANO Y'OKUTUNDA ETTAKA/E~~KIBANJA~~

Nze. Afuuwa Nakakande owe .....Kkungu..... nguzizza
Omw./O~~muky.~~ Katambu Francis poloti ku ttaka/ki~~banja~~
ky~~ange~~/lyange erisangibwa ku kyalo Kkungu, Buwaate Block .....
Plot ..... Kyaddondo. Ngimuguzizza mu ttaka/m~~u kibanja~~.

Ensalo za poloti ebuvanjuba ekoma ku Kanyiike ebugwanjuba ekoma ku Sebulibbe ebu~~gwanjuba~~ kikadyo ekoma ku Yunusu obukiika kkono (north) ekoma ku Madina Obugazi ekipimo fuuti ..... Obuwanvu ekipimo fuuti..... (Decimal....10....)

Dec 10

fuuti .....

....Ngimuguzizza.....obukadde bubiri mu
.....ekitaalo.....asaate.....
.....

Ngimuguzizza shs. 2,300,000/- zo~~nna~~ azi~~sasudde~~/esigaddeyo 500000/-
Ezisigaddeyo wa kuzireeta nga ...24-08-04..... ASASUDE NGA-
8/2004 TABANJIBWA Afuwa.

Annexe 8: Land (Amendment) Act 2007

The Land Amendment Bill 2007 is intended to amend the Land Act, Cap 227 to enhance the security of occupancy of lawful and bona fide occupants on registered land in accordance with Article 237 of the Constitution and for related matters.

1. Amendment of section 31 of the Land Act

Section 31 of the 1998 Land Act reads:

Tenant by occupancy.

(1) A tenant by occupancy on registered land shall enjoy security of occupancy on the land.

(2) The tenant by occupancy referred to in subsection (1) shall be deemed to be a tenant of the registered owner to be known as a tenant by occupancy, subject to such terms and conditions as are set out in this Act or as may be prescribed.

(3) The tenant by occupancy shall pay to the registered owner an annual nominal ground rent as shall, with approval of the minister, be determined by the board.

(3a) The minister shall, within 60 days after receipt of a request for approval under subsection (3), communicate his or her decision in writing to the board.

(3b) Where the minister makes no communication of his or her decision after the expiration of the period prescribed in subsection (3a), it shall be deemed that the approval has been given.

(3c) For purposes of this section, nominal ground rent shall mean reasonable rent -

(i) taking into consideration the circumstances of each case.

(4) The tenant and the registered owner if aggrieved by the decision of the board may appeal against the decision to the land tribunal and the tribunal may confirm, reverse, vary or modify the decision or make such other orders as it is empowered to make by this Act.

(5) The approved rent determined under subsection (3) shall not exceed sh1,000 per year irrespective of the area or location of the land. (Repealed under the Land Amendment Act 2004)

(6) If a tenant by occupancy fails to pay the approved ground rent for a period exceeding two years, the registered owner may give a notice in the prescribed form to the tenant requiring him or her to show cause why the tenancy should not be terminated for non-payment of rent and shall send a copy of the notice to the committee.

(7) If the ground rent is not paid within a year from the date of service of notice or the tenant by occupancy has not taken any steps within six months after the date of service of the notice

to challenge the notice by referring to the land tribunal, the registered owner may apply to the land tribunal for an order terminating the tenancy for non-payment of the rent.

(8) The maximum annual ground rent referred to in subsection (5) may be revised every five years by regulations made under section 93. (Repealed under the Land Amendment Act 2004)

(9) For the avoidance of doubt, the security of tenure of a lawful or bona fide occupant shall not be prejudiced by reason of the fact that he or she does not possess a certificate of occupancy.

Section 31 of the Land Act, in this Act referred to as the principal Act, is amended: (a) by inserting immediately after subsection (3c) the following -

(3d) Where the board has not determined the annual nominal ground rent payable by a tenant by occupancy within six months after the commencement of this Act, the rent may be determined by the minister.

(3e) The rent payable under this section shall be paid within one year after the minister has approved the rent payable under subsection (3) or determined the rent payable under subsection (3d).

(b) by substituting subsection 31 (6) with the following -

(6) If a tenant by occupancy fails to pay the approved ground rent for a period exceeding one year, the registered owner shall give a notice in the prescribed form to the tenant requiring him or her to show cause why the tenancy should not be terminated for non-payment of rent and shall send a copy of the notice to the committee."

2. Insertion of new sections 32A and 32B

The principal Act is amended by inserting immediately after section 32, the following -

32A. Lawful or bona fide occupants to be evicted only for non-payment of ground rent.

(1) A lawful or bona fide occupant shall not be evicted from registered land except upon an order of eviction issued by a court only for non-payment of the annual nominal ground rent.

(2) A court shall, before making an order of eviction under this section, take into consideration the matters specified in section 32(1).

(3) When making an order for eviction, the court shall state in the order, the date, being not less than six months after the date of the order, by which the person to be evicted shall vacate the land and may grant any other order as to expenses, damages, compensation or any other matter as the court thinks fit.

(4) A person who attempts to evict, evicts or participates in the eviction of a lawful or bona fide occupant from registered land without an order of eviction commits an offence and is liable on conviction to imprisonment not exceeding seven years.

(5) Where a person is convicted under subsection (4), the court may -

(a) order that person to pay compensation or damages to the person who was evicted; or

(b) make an order for restitution in favour of the person who was evicted.

32B. Person claiming interest in land under customary tenure to be evicted only by court. (1) A person claiming an interest in land under customary tenure shall not be evicted except upon an order of eviction issued by the court.

(2) A court shall not issue an order under subsection (1) unless -

(a) the court has heard the person claiming the interest in the land on the matter;

(b) adequate compensation has been paid to the person claiming the interest in the land, except where the person has abandoned the occupancy;

(c) the court has visited the locus in quo and conducted a hearing; and

(d) the court has received a report from the land committee of the area on the status of the occupants on the land.

(3) For avoidance of doubt, subsection (1) shall not apply to a person who has been allowed to temporarily occupy or use land under customary tenure.

(4) A person who attempts to evict, evicts or participates in the eviction of a person claiming an interest in the land under customary tenure without an order of eviction commits an offence and is liable on conviction to imprisonment not exceeding seven years.

(5) Where a person is convicted under subsection (3), the court may -

(a) order that person to pay compensation or damages to the person who was evicted; or

(b) make an order for restitution in favour of the person who was evicted.

3. Amendment of section 35

Section 35 of the 1998 Land Act reads:

Option to purchase.

(1) A tenant by occupancy who wishes to assign the tenancy shall, subject to this section, give the first option of taking the assignment of the tenancy to the owner of the land.

(2) The owner of land who wishes to sell the reversionary interest in the land shall, subject to this section, give the first option of buying that interest to the tenant by occupancy.

(3) Any offer made under this section shall be on a willing buyer willing seller basis.

(4) Where an option to buy is offered to any party under subsection (1) or (2), the party who makes the offer must set out the terms of the offer with sufficient detail and clarity for the party to whom the offer is made to understand the offer and make an appropriate response to it.

(5) A party to whom an offer to buy is made under subsection (1) or (2) shall, within three months after the receipt of the offer, either refuse the offer or make such a response as will enable meaningful negotiations to take place between the parties.

(6) Either party to the negotiations to which subsection (5) refers may, at any time after three months have elapsed since the negotiations commenced, refer the matter to the mediator for him or her to assist the parties to reach an agreement.

7) Where the mediator is unable, after three months of negotiations, to assist the parties to reach an agreement on the option to buy, he or she shall make a declaration to that effect; and the party who made the offer of the option to buy shall thereupon be enabled to assign the tenancy by occupancy or, as the case may be, sell the reversionary interest free of the option to buy, to such other person as he or she thinks fit.

Section 35 of the principal Act is amended -

(a) by inserting immediately after subsection (1) the following -

"(1a) Subject to subsection (7), a tenant by occupancy who purports to assign the tenancy by occupancy without giving the first option of taking the assignment of the tenancy to the owner of the land commits an offence and is liable on conviction to a fine not exceeding 96 currency points or imprisonment not exceeding four years or both. (b) by inserting immediately after subsection (7) the following -

(8) Subject to subsection (7), a transaction for the sale of the interest in land by the owner made without giving the first option of buying the interest to the tenant by occupancy is invalid and the commissioner shall not make any entry on the certificate of title in respect of that transaction."

4. Amendment of section 92 of the principal Act

Section 92 of the 1998 Land Act reads:

Offences and penalties.

(1) A person who -

(a) being a non-citizen, acquires land in freehold using fraudulent means;

(b) makes a false declaration in any manner relating to land;

(c) willfully and without the consent of the owner occupies land belonging to another person; or

(d) being a member of the land tribunal, a board, a committee, solicits or receives any payment from any person to whom any service is rendered under this Act being payment which the member is not authorised to collect or receive under this Act, commits an offence.

(2) A person convicted of an offence specified in subsection (1) (a) is liable to a fine not exceeding 1,000 currency points or imprisonment not exceeding three years or both.

(3) A person convicted of an offence specified in subsection (1) (b) is liable to a fine not exceeding 25 currency points or imprisonment not exceeding one year or both.

(4) A person convicted of an offence specified in subsection (1) (c) is liable on conviction to a fine not exceeding 25 currency points or imprisonment not exceeding six months or both.

(5) A person who commits an offence under subsection (1) (d) is liable upon conviction to a fine not exceeding 25 currency points or imprisonment not exceeding six months or both.

(6) A court convicting a person of an offence to which subsection (4) relates may, in addition, issue a warrant addressed to a Police officer requiring the officer immediately and subject to such conditions as the court may impose to -

(a) enter upon the land which was the subject of the conviction;

(b) dispossess and remove from the land the person convicted together with his or her family, dependents and servants;

(c) take possession of the land on behalf of the owner, together with crops growing on the land and buildings and other immovable property;

(d) hand over the property to the owner immediately after taking possession.

(7) No order shall be made under subsection (6) (c) if the court is satisfied that some person other than the person convicted or his or her family, dependents or servants is in lawful possession of the land.

Section 92 of the principal Act is amended by substituting with subsection (4) the following -

(4) A person convicted of an offence specified in subsection (1)(c) is liable on conviction to a fine not exceeding 96 currency points or imprisonment not exceeding four years or both."

Annexe 9: Réponse de Mengo au Président concernant le land bill de 2007

On December 18, 2007, President Museveni wrote to the Kabaka of Buganda on the contentious land issue. Today we bring you the Kabaka's response.

Your Excellency,
Your Letter Ref. PO/8 of December 18, 2007 on Unity and Stability of Uganda:
Allow me to convey to your Excellency warm greetings and salutations from the government of the Kingdom of Buganda. I have been directed by Ssaabasajja Kabaka of Buganda, to respond to your letter of December 18, 2007 and on the issues raised in your subsequent press statement.

Ssaabasajja Kabaka and the people of Buganda share your concerns about the need for stability, unity and good governance of Uganda. Indeed our concerns on land and demand for federalism are raised on that basis.

And, whilst we recognise the NRM's and your contribution to the struggle against dictatorship and bad governance in this country, we find it regrettable that the significant contributions of the people of the Kingdom of Buganda to this struggle are often overlooked and our aspirations always thwarted.

The people of the Kingdom of Buganda are particularly disappointed by the disparaging language and tone of your letter and statements, Mr President. Because Ssaabasajja Kabaka is the embodiment of our cultural identity, any attacks against him or his Government strike at the cultural identity and esteem of all Baganda.

This is both deplorable and inimical to the unity, stability and progress of our country.
lInvolvement in partisan politics
It is not true that the Kingdom of Buganda or, indeed, our beloved Kabaka, has either joined or participated in partisan politics in breach of the Constitution.

The Kingdom of Buganda has not and will never engage in spreading of lies, sedition, incitement or the propagation of sectarianism.

It has other pressing matters at hand - not limited to the fight against the grabbing of its land; the restoration of a federal system of government, and the struggle against the poverty crisis that afflicts the majority of its people.
The Kingdom of Buganda is several centuries old. It has legitimate interests some of which may or may not coincide with those of various political organisations.

It is therefore not surprising that, on many occasions, the interests of the Kingdom of Buganda vary from those of political organisations such as the NRM. Be that as it may, the Kingdom

embraces all Baganda regardless of their political, religious or other affiliation.

It has made every effort: to accommodate all political actors in Uganda at Mengo - including but not limited to yourself and the NRM. Ssaabasajja Kabaka is aware that all political parties that wished to visit Mengo during past elections were welcome and none was excluded. It is not true that any political rallies were held in Bulange or the Kasubi tombs.

Therefore, to demand that the interests of the Kingdom of Buganda be subordinated to those of any political organisation is to demand that the Kingdom become partisan, which would be both wrong and unconstitutional.
Further, to demand that the Kingdom of Buganda should shun or discriminate against some of its own purely on account of their political beliefs, is equally wrong.

l Buganda's right to engage in the land debate and the activities of the central civic education committee:
Land constitutes Buganda's principal natural resource. It lies at the very heart of Kiganda tradition and culture - hence the following expressions and titles in our rich language: "etaka"; "obutaka"; "abatakansi'; "abataka"; and "Ssaabataka". Further, the Kingdom of Buganda comprises bibanja holders and registered land owners, all of whom are Baganda under Ssaabasajja Kabaka.

The people who suffer from unlawful evictions and the majority of those who will be adversely affected by hasty land reforms are Baganda
Art. 246(3) (a) of the Constitution provides that traditional or cultural leaders shall have the capacity to hold assets or properties in trust for themselves and the people concerned.

While Art. 26 guarantees the right to property. Indeed Ssaabasajja Kabaka is the registered owner of land, both in a private and an official trustee capacity.

As such, the Kabaka and the institutions of the Kingdom are major stakeholders and they have everything to lose should unjust land laws and policies be enacted and/or implemented. ..It is clear to us that land is not a partisan political issue and that the Kabaka and the institutions of the Kingdom of Buganda have a legitimate right to comment publicly about any proposed changes in the land laws of Uganda.

In fact, a failure by the Kabaka or the institutions of the Kingdom of Buganda to engage in the land debate would be a gross dereliction and abdication of their customary, cultural and traditional duty.

After the Buganda Lukiiko had considered and taken a stand against the proposed amendments to the Land Act, the Central Civic Education Committee (CCEC) was established with a view to educating the people of Buganda about the Kingdom's position.

The CCEC's activities have not breached any laws. The members of the CCEC and the people

who attend seminars exercise their rights to freedom of expression, association and assembly - as well as, the right to enjoy, practice, maintain and promote their culture as Baganda. I must point out that Buganda's engagement in the land debate has always been peaceful and lawful. I am sure that I do not need to emphasize to you, Mr President, the fact that some other communities in Uganda have resorted to naked violence to resolve issues of a similar nature.

l Buganda's concerns about the proposed amendments to the land act:
Buganda has legitimate and well founded concerns about the existing land policy and the proposed changes to the Land Act. Many of these are shared by religious leaders of all faiths, civil society organizations and other communities in Uganda. Many have appealed to you to address these concerns.

To start with, the proposed amendments have been hastily put together and lie outside the ongoing process of establishing a National Land Policy.
It is clear from the haste with which the amendments have been put together that none of the relevant stakeholders such as the bibanja holders, registered land owners, community and religious leaders have been adequately consulted.

It is also clear that the long term implications of the proposed amendments on the rights of the tenants and the registered land owners have not been adequately considered.

The Kabaka abhors the unlawful and often violent eviction of bibanja holders from their land by unscrupulous registered land owners. Such actions are not only illegal but they also violate the long established norms and traditions of the Kingdom of Buganda.

However, the Kabaka and the Kingdom of Buganda are concerned about the fact that the government does not appear to have studied the root causes of the rampant violent evictions or taken any interest in the perpetrators of these abhorrent acts before proposing sweeping amendments to the existing law.

Evictions on private registered land are being driven by complex socio-political and economic factors. The proposed amendments do not address any of these factors. Simply criminalising evictions will not stop evictions.

The people carrying out evictions are imbued with levels of impunity hitherto unknown in this country. They are being aided and abetted by government functionaries as well as security agencies who are corrupt to a degree hitherto unknown in this country.

Therefore, the Kingdom of Buganda is of the view that the proposed amendments to the Land Act will be of no use in stopping evictions of bibanja holders because they do not address the twin evils of impunity and corruption.
Yet the proposed amendments will cause further and unnecessary friction between registered land owners and bibanja holders.
The interests of the land owners and the bibanja holders will cease to be complimentary and

become exclusively competitive.

This is because the proposed and current law is biased against land owners. Ironically, the result may be increased evictions of bibanja holders as registered land owners divest themselves of worthless mailo tides and pass them on to those who can extract some value by other means.

The problems in Buganda's land tenure system were introduced by the British colonialists, who imposed themselves on our land with a view to securing it for themselves and their imperialistic desires.

To concentrate on the fact that 43 per cent of Buganda's land mass was distributed amongst 1,000 chiefs and land owners is to ignore the fact that the imperialists allotted to themselves over 50 per cent of Buganda's land purportedly to hold it in trust for the Baganda yet unborn.

Further, to address the issues of mailo land upon the premise of addressing a historical injustice as if that said land is still held by only the said 1,000 chiefs and land owners is to miss the point entirely.

Mailo land has long been a traded commodity and is now widely owned in parcels of varying sizes by Baganda and non-Baganda from all walks of life. You, Mr President, are a good example of a non-Muganda mailo land owner. Individuals have saved money and invested it in mailo land.

The current proposals serve no useful purpose, save to undermine both the integrity and future of many people's investments.
Besides illegal evictions of tenants off land, there are several issues that require urgent attention or legislative reform, including but not limited to, the land registry, powers and constitution of the land tribunals and land boards.

The idea of bond fide occupants is also particularly problematic. It is used to facilitate people including immigrants who have illegally occupied other people's land without their consent to acquire a legitimate interest on the land. In many cases it is confused with the customary kibanja holding under kiganda tradition.

We consider therefore, that there needs to be a holistic land reform and not a piecemeal approach at reform. Such reforms should follow nation-wide consultations and consensus. Needless to say, laws must follow policies and not vice versa

l A Hidden Agenda?
Mr President, the unseemly haste with which the proposed amendments are being pushed has raised concerns about a hidden agenda amongst Baganda of all walks of life.

The Kingdom of Buganda has reason to believe that the tension between registered land

owners and bibanja holders may be an intended side effect of the proposed amendments to the Land Act. It is widely held that the unspoken aim of the proposals may be to get rid of the mailo owners by pitching them against the bibanja holders.

The tenants will then be cleared off the land and resettled in camps or urban slums under a resettlement policy to make way for industrialization and commercial farming.

These fears have been exacerbated by the fact that all RDC's were recently issued with a map which demarcates Uganda into 15 economic zones, which include Ankole, Busoga, Lango and Acholi, amongst others, but ominously splits Buganda into four zones called "Kampala" "Central", "Luweero" and "Lake Victoria Basin".

The fears are further elevated by the manner in which the government has been parceling out and or condoning the depletion of forests, forest reserves and wetlands to all manner of people, in the name of industrialization and development, without adequate regard to the interests of the Baganda born and unborn.

If it were not for Buganda's protestations, Government had a clear intention to abolish Mailo Land ownership in Buganda and also to give powers to the Minister of Lands to issue Certificates of Occupancy to all tenants. All these actions add credence to our suspicions of a hidden agenda on Buganda's land.

Therefore the proposed amendments are widely feared to be the first in a series of measures which will see all the Baganda, both the tenants and the registered land owners, losing out to the powerful Central Government and foreign investors. Under such an arrangement the Baganda would become emmomboze or wage slaves to foreign interests in their own land and their Kingdom would even not exist on the map.

Put in its most extreme, it is feared that the proposed amendments are but one of a series of measures which are to br inflicted on the Baganda with a view to bringing about their annihilation. Hence the expression "ettaka ligenda".

l The absence of good faith on the return of Buganda's expropriated property (ebyaffe):
The problems in the land sector in Buganda are complicated by the fact that the government has refused to return Buganda's communal land as well as other official properties, which comprise over 50 per cent of Buganda's land mass. Oddly, the Government has even refused to return Sseekabaka Fredrick Mutesa II's disused Rolls Royce! These properties were violently and illegally expropriated by Milton Obote's regime, a dictator that the NRM fought.

We are at a loss as to why, 14 years after the enactment of the Traditional Rulers (Restitution of Assets and Properties) Act, your Government is ignoring Articles 26(2) and 246(3)(a) of the Constitution and choosing to hide behind obscurantist opinions of the Attorney General and others to hold on to what was stolen from the Buganda.

The government's foot-dragging over the issue of the return of Ebyaffe and the recent arm-twisting attempts to use the Ebyaffe as a hostage to be returned only if Buganda accepts the rejected Regional Government are the cause of a deep sense of deprivation and discrimination amongst the Baganda.

The Baganda wonder why they are being made to beg for what is rightfully theirs whilst the Asian Community's expropriated assets were returned a long time ago without any fuss.

The Baganda are concerned that even as they wait for the government to come round to negotiations regarding the mode of return of these properties, these properties are being alienated to third parties on a freehold basis or being used by government to settle people who have been rejected from other parts of Uganda.

The seemingly never ending Ebyaffe saga has brought the good faith of the government into doubt.
This issue has an impact on the issues of the proposed amendments to die Land Act. First of all, from a general perspective, Buganda's communal land, which ought to be used with a view to easing the pressure on the mailo land and broadening die class of registered land owners in Buganda is being used selectively and unjustly to enrich a small class of people with connections to central or local Governments.

There is no central planning for the distribution of such land and we are thus hearing of new "Mailo Owners" - that is people who are being allotted square miles of so called "public" land. These new Mailo owners were granted leases which they converted or are converting into freehold, without regard to the fact that there are many Baganda born and unborn who are without land.

Also, there appears to be no protection of the peasants who are settled on the Ebyaffe land that is in control of Government and they are regularly evicted by Government agencies without any adequate notice or compensation.

The absence of good faith on the part of the Government in the Ebyaffe saga has also caused many Baganda to doubt the good faith of Government in respect of any issues pertaining to land. This feeling only fuels our fears of a hidden agenda as outlined above.

lSectarianism and alleged marginalization of minority communities:
On sectarianism and alleged marginalization of non-Baganda, I would wish to refer you to Buganda's excellent and self-evident historical record of receptiveness, inclusiveness, tolerance and non-discrimination.

We cherish and are rightly proud of our cultural heritage which recognizes unity in diversity under one King and in one Kingdom. Buganda is a multi-ethnic and multi-tribal Kingdom, embracing all who adopt its culture and accept the suzerainty of Ssaabasajja Kabaka.

This has always been the case and was never as a result of colonial intervention. This reality is reflected in the name of our beloved Kingdom, Buganda, which derives from the word " omugandda'- meaning a bundle. Buganda is a collection of several ethnic bundles, " obugandda coming together to form one big unbreakable bundle. The idea of marginalization or discrimination was conjured up in the hate history which was invented during the Obote years in order to justify the abolition of our Kingdom and the exiling of our beloved Kabaka.

There are countless historical illustrations of this fact of which I will highlight a few. Martin Luther Nsibirwa, a Munyala, was twice appointed to the high office of Katikkiro. The cultural leader of the Bakooki, the Kamuswaga, was and still is the only hereditary Ssaza Chief in Buganda out of respect for the culture of the Bakooki.

Semei Lwakilenzi Kakungulu, hailed from Kooki. But the examples do not only come from history, Buganda still recognizes the role of all of its peoples and this is reflected in the multi-ethnic make up of the Kabaka's present Cabinet and the Buganda Lukiiko.

Equally, the phenomenon of abalaalo is neither new nor intolerable in Buganda. What is new is a class of reckless and arrogant nomads with unmanageably large herds of cattle that has been chased from other parts of Uganda and "re-settled" in Buganda. Where they come into contact with sedentary Baganda, their cattle grazes in peoples plantations with abandon.

Where they have come, they are threatening to overwhelm the natural resources of grass and wafer and stretching the human and animal health services. It is neither sectarian not derogatory to point out that this new class of nomads creates the risk of unnecessary conflict in Buganda and may use the rushed proposed amendments to the Land Act to make their stay in Buganda permanent.

Therefore, claims that Buganda is ego-centric or practices ethnocide do not stand up to serious scrutiny. The tendency for some Baganda to see themselves principally as Banyala, Bakooki, Baruuli is of recent creation. Similarly, the clamor for and creation of an array of sub-kingdoms within Buganda is new. The State's hand in these matters is not invisible.

Ssaabasajja Kabaka is most displeased by this divisive trend of affairs. Ssaabasajja can not therefore be either "associated with groups that undermine the unity of Ugandans or Africans" or be "an enemy of the interests of Baganda" as you suggested in your letter.

l Accusations against CBS FM
Contrary to your accusations, CBS does not have a policy of misinforming the public, inciting hatred for the NRM and the President or propagating sectarianism. CBS FM offers a platform to all political and other actors in the country to discuss regional, national and international issues that directly and or indirectly concern Baganda and all Ugandans.

The radio broadcasts programmes where diverse political and social leaders interface with their audience and leaves it up to the audience to make up their minds. The NRM, for

example, is represented by two cadres on the Kiriza-oba-gaana program every Wednesday. CBS FM does this because divergent - and some times opposing - views are a fundamental ingredient of a free and democratic country.

On the very rare occasions when only one interest group is hosted on a program, the management ensures that groups with divergent views are also hosted in subsequent programs.

The public is also able to contribute to on-air discussions without discrimination, ensuring that any views broadcast on the radio are subject to public scrutiny. Other radio stations also host vibrant discussion programs on political and other issues.

This is one of the fruits of the NRM rule. We therefore do not understand why CBS is continually singled out and castigated. CBS has initiated and supported several developmental projects including Nsindika Njake, Nekolera Gyange, and Entanda ya Buganda and also has assorted programming catering to the issues of public health, education, culture and economic development.

On the President's alleged clamor for a salary increment, we understand that the radio has time and again explained itself. The discussion on this matter followed a story in the Monitor Newspaper on September 13, 2007.

What CBS did was to discuss the matter from a regional perspective by comparing the salary of the President of Uganda with that of the Kenyan and South African Presidents. What came to light during the debate was that the Ugandan President's salary was lower than the salaries of some African Presidents.

During the same debate, NRM officials including the then Director of the Media Centre were given the opportunity to present the Government's position on the matter. On the land debate, the radio has hosted several state officials including, Hon. Daniel Omara Atubo, the Minister of Lands.

l The Way Forward

It is clear from the above matters that the issue of the proposed amendments to the Land Act cannot be viewed in isolation of the intricately related issues of the federal system of governance and the restitution of Buganda's expropriated communal and other land.

We contend that the problems presently manifesting themselves in the form of hitherto unknown tensions between registered land owners and bibanja holders as well as rampant violent and illegal evictions are themselves but a surface manifestation of the disequilibrium that was brought about by the violent abrogation of the 1962 Constitution by Obote.

Mr President, the imposition of further ad hoc so-called solutions on Baganda's land when the Baganda can resolve these issues for themselves in accordance with their cultural norms and

traditions within a federal arrangement is worrisome.

The Baganda, like the Acholi, the Banyoro or the Karamojong, for example, should be accorded the respect of being able to make valid and bona fide decisions about their own land. There should be no further tinkering at the edges or beating about the bush.

The Baganda have persistently expressed their desire for a federal system of governance for themselves and any other communities that desire it. Their aspirations are expressed in the reports of Justice B. Odoki and Professor E.F. Ssempebwa.

But despite this fact the Kingdom of Buganda has been consistently short-changed, first with decentralization and then with the Regional Governments law. The Buganda Lukiiko and the Abataka resoundingly rejected the Regional Tier system for being way short of Buganda's legitimate aspirations.

The Baganda were particularly dissatisfied with the provisions on the election of the Katikkiro; the relationships, hierarchy and reporting structures of districts with and between the Regional Government and the Central Government; the management and control of land; the non-entrenchment of financial provisions for the regional government; the Presidents power to take over a regional Government where there is a failure-to recognize regional diversity; the absence of provisions on the benefits and privileges of traditional rulers within the regional government; the demarcation of Mengo Municipality and Kampala as well as the role of the regional governments over primary education and agriculture. In short, the Regional Tier law fell short of Buganda's aspirations.

In the premises the Kingdom proposes that:
1. Government should immediately put in place a transparent National Dialogue Mechanism within which all communities which aspire to the federal system of governance may negotiate and agree upon the re-establishment of a genuine federal system of government.

This mechanism must be set up in such a manner as will inspire the confidence of the Baganda and all communities of Uganda in order to ensure that the issues of governance and natural resource distribution are comprehensively addressed to the satisfaction of all the people of Uganda.

Such dialogue ought to be free of intimidation, threats and patronization.
2. The government should immediately and unconditionally return all of Buganda's expropriated property including the 9000sq miles, 1500 sq miles of forest and wetlands, 160sq miles of County and Sub-County Headquarters, and other official estates and vest it in the institution of Ssaabasajja Kabaka wa Buganda to hold on trust for the people of Buganda in accordance with Article 246(3(b) of the Constitution.

This should not be pegged to the outcome of the National Dialogue Mechanism described above.
3. The gazetting and tabling of the Land (Amendment) Bill 2007 or any other changes to the Land Laws of Uganda be suspended to await the outcome of the National Dialogue Mechanism so as not to complicate the task of the resultant Federal Governments in making

laws and regulations to govern the issues of land tenure and land use in their respective territories.

In the interim, the issue of unlawful and violent evictions should be tackled by strict and unbiased enforcement of existing laws relating security of tenure, property rights (such as the law on trespass and malicious damage), violence (assault or firearms offences) and corruption laws.

4. The gazetting and tabling of Bills relating to Mengo Municipality and Kampala be suspended to await the outcome of the National Dialogue Mechanism in which the status and boundaries of Kampala as the Federal Capital can be -negotiated upon and agreed.

I wish to remind Your Excellency that all your previous meetings with the Kabaka have been informal and devoid of technical discussions or negotiations on Buganda's issues. The technical discussions have been made with a delegation appointed by the Kabaka.

This approach has served a dual purpose namely, to ensure that the Kabaka is not drawn into technical matters and, that the Lukiiko, the Abataka and the people of Buganda fully participate in these very important discussions.

Accordingly, the Kabaka has directed me to advise that your next meeting should follow the above procedure and should convene once we have received your response to our above concerns.

The Kingdom of Buganda believes that once the above matters are discussed and mutually resolved, then we will achieve lasting peace, stability and prosperity for Buganda, Uganda and the Great Lakes Region as a whole.
I look forward to hearing from you and wish you and your family a Happy and Prosperous 2008.

Accept, Your Excellency, the assurances of the Government of the Kingdom of Buganda's highest regards and considerations.

Amb. Emmanuel L Ssendaula
Ag. KATIKKIRO.
CC: Ssaabasajja Kabaka wa Buganda

Annexe 10: Annonce d'une manifestation du Conservative Party contre le Land (Amendment) bill 2007

CONSERVATIVE PARTY

4 Floor Raja Chambers, Paliament Avenue
P.O.Box 5145 Kampala Tel : +256 - 414 - 381574

Our Ref: .....
Your Ref: .....

Date: 24th Oct., 2008

The Inspector General of Police
Police Headquarters
Parliament Avenue
KAMPALA.

Attn.: Mr. Joseph Mugisha.

Dear Sir,

RE: PEACEFUL DEMO TO OPPOSE THE CURRENT LAND BILL 2007

I have received your letter of 24th Octobe: 2008 Ref: CPS176/204/01. It reached me when I had already informed you that the demo would not be held today. We have had to postpone it to 7th November 2008 to get better organised.

I have noted the advice you have given me save that I cannot guarantee that the number of demonstrators will not exceed fifty (50).

I promise to work closely with your officers at all time to ensure that there is no breach of peace.

Yours Sincerely,

JOHN KEN-LUKYAMUZI
PRESIDENT GENERAL, CP.

cc. Regional Police Commander, Kampala Extra.
cc. The Regional Traffic Police Officer, Kampala.

Will the Land (Ammendment) Bill No.27 of 2007 help protect rights on customary land?

A position paper by Cultural Institutions from Acholi, Arua, Lango, Nebbi, Teso and Land and Equity Movement in Uganda (LEMU)

The need for dispassionate scrutiny, or 'leaving politics out of politics'.

A new amendment to the Land Act no 27 of 2007 which is coming before Parliament is seeking to improve the protection given to people legally occupying land from being illegally evicted. Will this Bill really help protect rights on customary land?. Too often these questions arouse controversy, which makes close scrutiny of the wording of a Bill difficult. This brief examines the proposed amendment objectively and rationally, because people's future land rights will not be governed by what a Government wanted or intended to do, but by the objective and legal meaning of an Act of Parliament.

Since most citizens in Uganda live on, or own, land under customary tenure, this is the focus of this brief, specifically in relation to the situation of land in Acholi, Arua, Nebbi, Lango and Teso.

We welcome the attention which Government is paying to land rights violations in the country. It is quite right that all citizens should feel that their land rights are the concern of their Government and that they are protected by law. It is especially welcome that the Government has, since 1995, recognised the importance of rights held without formal titles, and that it has continued to stress the importance of 'customary' rights in subsequent legislation, notably in 1998, amended in 2001 and 2004. Our concerns with the current amendment are therefore 'technical' and not 'political'. We fully support the Government's aim to protect land rights, but raise questions in 3 areas concerning Bill 27 (2007):

- are the problems which the Bill seeks to address on customary land well identified?
- is the Bill well formulated, to ensure that it will actually achieve its objectives?
- does the Bill propose the right strategy for achieving its objectives?

Has the Bill correctly identified the problems on customary land?

There has been much debate about the seriousness of the problem of illegal evictions of lawful occupants of mailo land by title holders. This Bill has the objective of addressing a similar problem on customary land – but does this problem actually exist? There are serious problems of land rights on customary land, but illegal eviction has never been identified as a major issue. All the organisations and agencies which deal with land under customary tenure have identified the same problems:

- encroachment by the more 'powerful' on the land of widows, orphans, and the elderly;
- divorced women being denied land rights by their parents and brothers;
- land of the Internally Displaced Persons (IDPs) risks being occupied by people with no legal rights to that land;
- and, increasingly, threats to communal (grazing) land, with outsiders claiming that they have purchased the land from an individual who had no right to sell the land.

Clause 32B only deals with illegal evictions, It therefore won't help solve the problems we need to fix. Existing legislation on illegal eviction has not been used to protect people against these kinds of rights violations. There is no reason to believe that stronger legislation would identify these problems of land grabbing as 'evictions' either. The danger is rather that the land-grabbers, as described above, would be able to use this amendment to entrench their land-grabbing. How can a law intended to protect rights end up protecting the rights violators? That is because of the wording of the proposed amendment to which we now turn.

Is the Bill well formulated?

There are three main aws with the formulation of the Amendment: a) the process which is legislated for in Clause 32B of this Bill simply cannot work; b) several terms are not clearly defined; c) genuine claims are not protected and d) proving land rights under customary tenure in a court of law without paper titles will be very difficult.

a) Current law protects people from illegal eviction, but the proposed amendment only allows a court to order a legal eviction when an Area Land Committee has given its report. However, since 1998, Area Land Committees have not been established in our areas, and if they have been, they are not efficiently operating. This proposed legislation would therefore make it impossible to evict a trespasser without the report of a body that doesn't exist.

The amendment proposed in Clause 32B (2) (c) would make it necessary for the court to visit the site in question – but who will have to pay these costs? Since the petitioners are likely to be the poorest, they will not be able to pay the allowances that will certainly be demanded. Current law[1] already ensures that the court can order a visit where it feels it is necessary, and that principles of natural justice must be followed – so this amendment does not add any protection, but only makes justice harder to come by for many.

b) There are some ambiguities in the wording of the Amendment. It protects anyone 'claiming an interest' in land. The purpose is to protect "occupants on customary land".

Without Area Land Committees, no land owner will be able to protect their land against people capable of

[1] S.24 of the Local Courts Act No. 13 of 2006 and regulation 41 (1) (k) of the Local Council Courts Regulations No. 51 of 2007.

forcing their way onto the land, or occupying land of IDPs, if the trespassers simply 'claim an interest' or claim to be "an occupant" on customary land – and that is something which anyone can do.
The Bill doesn't define 'an interest', say what constitutes a legitimate 'claim' or define "occupant on customary land." Since the current problems on customary land are with people making spurious claims to land, and not with illegal evictions, it is clear that this Bill could actually put genuine land rights at risk.
c) If the occupier has a genuine claim to rights in the land, Clause 32B (2) says that the eviction can go ahead after compensation is paid. But this is surely against both natural justice and the Constitution, which say that a person cannot be evicted if they have a genuine claim to land (except where this is in the public interest). How can the law allow eviction, even with compensation, if the legal occupier doesn't want to leave the land?
d) To prove rights under customary tenure one needs to talk to the elders in the area to understand the history of rights. Since customary rights are not documented, if there is a dispute, how will rights be proved in a court of law that relies heavily on documentary evidence?

Is the strategy right?

The amendment makes it necessary for landowners to go to court to protect their land from illegal occupiers. Unfortunately, the court system does not function adequately, especially in rural Uganda where customary land tenure operates. Cases take years to reach a conclusion, as was seen when the Land Tribunals handed over their cases – nearly all still unresolved – to the Chief Magistrates.

Justice is inaccessible to many because of the costs and even the difficulties of transport to the Court. Those most at risk of having land occupied are widows, IDPs, orphans, disabled and the elderly – precisely those who can least afford to chase a process through courts for years in order to get an eviction order. Most cases of land disputes occur within the community. These are currently dealt with most easily and most cheaply by the customary authorities, whose authority to determine such land disputes was recognised in S89 of the current Land Act and the 1995 Constitution. This amendment threatens to remove this way of solving disputes because it could be used to protect someone who refuses such a ruling, and who instead continues to occupy land by force.

There are an increasing number of cases of groups of outsiders occupying grazing land with claims to have bought the land from a particular individual. Since a legal action can only be taken against a named individual, even where these claims are not genuine, communities may be unable to defend their land rights if they cannot identify the people who are occupying their land. (Current case law would allow a community to defend its land against unknown persons without going to court – but would still give these people a right to go to court to have their claim to the land adjudicated.)

We therefore conclude that Clause 32B of the proposed amendment Bill No.27 of 2007 will not help solve the problems related to customary land. The Bill could well have the opposite effect to that intended. It may may make it easier to grab land, and not harder. It could encourage, rather than deter, land grabbing. There is a risk that this will escalate social tensions, already running high over land. This section should therefore be deleted from the current Bill.

A way forward?

Current problems on customary land come from weak implementation of current legislation, which already protects rights. The way forward is better implementation of current legislation, and not new legislation that cannot work.

Our belief that there are serious weaknesses in Clause 32B of the Bill should not be seen in opposition to the Government's concern to protect rights on customary land. There are no con icing interests between the Government and communities or customary authorities about protecting rights to customary land. There are therefore no political barriers to establishing a constructive dialogue, in order to agree together what the actual problems are on customary land, and how best they can be tackled by all actors - Government, Parliament, Local Government, customary authorities, civil society - working together. We therefore welcome and by this position paper, initiate a constructive dialogue with the Minister of Lands, Housing and Urban Development (MLHUD) to discuss a comprehensive series of measures that could be taken together in order to improve the justice and administration of land under customary tenure.

ARUA

EIKOS ITESO KOPITENY EIK EMURIA KOLIAI

OFFICE A WONNYACI ME LANGO

L E M U

Annexe 12: Discours de Martin Ojara Mependuzi adressé au Président Y. K. Museveni le 29 avril 2013

MEMORANDUM ON

PRESIDENTIAL VISIT BY ACHOLI POLITICAL, RELIGIOUS, CULTURAL AND COMMUNITY LEADERS TO KALANGALA OIL PALM PROJECT AND KAKIRA SUGAR LIMITED, FRIDAY 26TH TO MONDAY 29TH APRIL 2013

1. We Acholi Leaders, having collectively responded to the invitation by H.E. President Yoweri Kaguta Museveni for us to visit the Kalangala Palm Oil Project and Kakira Sugar Limited, so as to acquaint ourselves with the challenges and opportunities of establishing such projects in our area.
2. Having visited Kalangala Oil Palm Project on Saturday 27th April 2013 and learnt:
   a. That the inception of the Kalangala Oil Palm Project was an initiative by Government to address the challenges of vegetable oil demand and production in our country, and to bring development and prosperity to Kalangala District.
   b. That the Project initially faced stiff resistance with people from outside the district, and even from abroad, pressing locals not to accept to give land for the Project.
   c. That sensitization by Government and community mobilization by local leaders of Kalangala District led to acceptance of the Project.
   d. That former public land was allocated by the Kalangala District Land Board for the Project, and additional land was also bought from individual land owners.

e. That since its inception, the Project has transformed the economic livelihoods of local households and Kalangala District in general, and attracted infrastructure development, such as roads and ferry that have greatly facilitated the development of the district; progress that we witnessed ourselves.

f. And having been told about the universal acceptance of the Palm Oil Project by Ugandans now, including those who were previously bitterly opposed to and even campaigned against it.

3. Having then visited Kakira Sugar Ltd. on Sunday 28th April 2013, and been variously briefed and learnt:

a. The background and general profile of Kakira Sugar Limited, and its operations and overall contribution to the local and national economies.

b. Through tour of the factory appreciated the complex infrastructure at Kakira, the production of over 50% of Uganda's sugar, the generation of over 50 MW of electricity, the production of sweet and organic fertilizer, the fabrication of spare parts and the planned production of bio-fuel by the factory, and the huge economic and tax contributions it makes to the country.

c. Through briefings by Management and Workers Union Leaders- of the 300,000 direct and indirect employment opportunities created by Kakira Sugar Ltd. and the very satisfactory working conditions enjoyed by workers, including free medical services, subsidized education, housing and gratuity at their end of service.

d. Through briefings by Kakira Sugar Ltd. management and the executives of the out-growers of the great contribution by out-growers who produce over 60% of sugarcane processed at Kakira, and of the company's support to farmers, such as land preparation, supply of fertilizers, herbicides, credit and extension support, so as to improve farmer productivity and profits, and the development of extensive road networks in the sugarcane growing areas.

e. Having been further briefed on the partnership between Kakira Sugar Ltd. and out-growers that is providing revenue and local support to education, health services and disadvantaged children in the sugar cane growing areas.

f. And having toured the estate, seen for ourselves, and heard from one Acholi woman who grows more than 50 hectares of cane, and has benefitted tremendously from being a sugarcane outgrower in Busoga, and also heard her appeal that the Amuru Sugar Works be implemented immediately.

g. And having heard the direct appeal made by Mr. Mayur Madhvani and management of Kakira Sugar Ltd. for all impediments to be cleared to allow Amuru Sugar Works to start immediately, and their promise to replicate and even better the Kakira experience in Amuru.

4. Therefore, we the Leaders representing the Acholi Cultural Institution-the Ker Kwar Acholi, Religious Leaders under the Acholi Religious Leaders' Peace Initiative (ARLPI), RDCs, LCV Chairpersons and Political Leaders of the 7 Districts of Acholi, Party leaders, Youth Leaders, representing the entire Acholi Community, and the LC 3 Chairpersons and community leaders from the subconties of Amuru Town Council, Lamogi, Amuru, Pabbo and Atyak, hereby collectively state as follows:

1. We deeply thank you, Your Excellency, for your kind invitation and facilitation of the tour by we leaders from Acholi to expose us to the challenges and opportunities of developing our Subregion using God's great gift to us of fertile land, and to learn how leaders elsewhere have managed the challenges of bringing about such development in their areas.

2. We further deeply thank you for the far-sightedness and commitment you have made to the immediate development of Amuru Sugar Works for our benefit, and that of the Greater North generally, and for the tolerance you have shown in negotiating for land for the Project.

3. We thank the Ochula Team and leaders headed by Hon. Betty Bigombe for their positive engagement with Government and the community on availing land in Amuru District for the Sugar Project; and we thank them, the Government and you Your Excellency, in particular, for the progress so far made.

4. We further thank Government for the commitment it has already made to recognize and compensate affected land owners/users and allotment of shares in Amuru Sugar Works to the local community, and urge the negotiation to cover all community interests, including resettling affected households, project based government-funded out-grower scheme, building of critical infrastructure in the project area, and general support for agricultural development in Acholi.

5. We recognize the potential value of the Amuru Sugar Project to our people and passionately appeal to our leaders and Government to expedite the negotiation so that the Project may start within the next 3 months.

6. Recognizing that only a united people with common vision of their future can progress systematically, we urge all of us Acholi leaders from Parliament to the lowest level in our communities to put aside all our differences, particularly political and personal, and unite to see that Amuru Sugar Works is realized immediately for the unity and general good of our people.

7. In this regard, we who have come on this tour offer ourselves to go on the ground, together with our other leaders accompanied by officials and out-growers from Kalangala and Kakira, to mobilize the people of Amuru Project area, whose concerns we appreciate, to calm down and objectively embrace the Amuru Sugar Works Project.

5. Finally, Your Excellency, we wish to wholehertedly thank you for the calm and fatherly way with which you have conducted the affairs of our beloved country; for your personal deep commitment to peace and progress in Acholiland; and for the tolerance and unwavering commitment you have made to ensure that Amuru Sugar Works is expeditiously established to provide a critical stimulus to the development of Acholi and all its people.

We ask God to Bless and protect you in your leadership of Uganda.

For God and Our Coutry.

.....

Mr. Martin Ojara Mapenduzi, for Chairpersons LC V Acholi

Annexe 13: Document du Northern Uganda Land Platform(NULP) adressé au ministère des terres en 2012

Certificates of Customary Ownership (CCOs)

in Northern and Eastern Uganda:

A Challenge Worth Thinking Through

July 2013

An Issue Paper of the Northern Uganda Land Platform[827]

Presented to the Ministry of Lands for Written Feedback

Introduction

In March 2012, excitement was buzzing among the Ministry of Lands' Housing and Urban Development (MLHUD) Department, various NGOs, district authorities, and communities in Northern Uganda. After a nine-year long wait—and for the first time in Uganda's history—Certificates of Customary Ownership (CCOs) were to be issued to applicants. Thousands of people in Amuru, Oyam, and Apac districts would soon enjoy a provision from the *Land Act* (CAP 227, as amended 2010) allowing customary land owners to apply for documents showing their rights to land.

Unfortunately, shortly after this, both the design of the CCO and its implementation proved problematic. Several stakeholders are now calling for the Ministry of Lands to suspend the implementation of the CCO in its current form, and to revisit the initiative to ensure that the recognition of customary land ownership remains an inclusive, well-thought-out process. Whether this effort manifests in the form of a revised CCO or another instrument in order for it to endure successfully in Northern Uganda, at least three crucial issues need to be addressed:

a) The cultivation of an enabling legal environment that can practically accommodate customary tenure in its various forms across Northern Uganda as a legal system or systems;

b) Grassroots support for the systematic demarcation of customary land using boundary trees or other agreed-upon marks; and

827 This paper was written by Judy Adoko and Jeremy Akin, with input from a variety of other actors.

c) Generating an accurate record of derived individual, family and community land rights (by clan, sub-clan, family, sale, acquisition, or other legal means), possibly in the form of sketch maps.

Only once these are in place can a Recorder's Office safely issue current or revised CCOs to applicants. The call to pause the implementation of CCOs in Northern Uganda (which in the context of this document also includes the Teso sub-region of Eastern Uganda) comes from three key constituencies and processes, namely:

1. The ***Northern Uganda Land Platform,*** which is comprised of over 47 representatives from national and international NGOs, universities, UN agencies, and government land officers, who meet quarterly to discuss key land issues. The Platform's consensus to suspend the current CCO, reached at its June 2012 meeting, is based on a ground-level assessment of the implementation of the CCO in communities participating in the District Support Livelihoods Programme supported by International Fund for Agricultural Development (IFAD) in Oyam and Apac districts. It is also informed by the experience of CCO applicants supported by various NGOs and District Land Boards, especially in Amuru.

2. The ***Acholi Leaders' Forum***, which brings together leaders from political and traditional arenas, civil society and faith-based organisations, judicial officers, the media and Local and Central government institutions from the seven districts in the Acholi sub-region. The decision to recommend the pause of CCO issuance took place at a meeting of the Forum on 16 and 17 June, 2012 in Gulu.

3. Representatives of ***traditional institutions, state land administrators, RDCs, Local councilors of Acholi, Lango and Teso*** agreed to the issues in this paper in meetings held on the 3rd, 4th, and 6th December 2012, respectively.

I. KEY QUESTIONS FOR

Nearly all stakeholders agree that CCOs–or some alternative instrument–could be highly beneficial in principle to help secure rights to land based on local practices and understanding of customary tenure. At the same time, a growing number of actors caution that successful implementation on the ground faces far too many obstacles under the current regime. Numerous problems hinder proper land administration in Uganda, including: parallel clan justice and Local Council court systems, greedy individuals within families who seek to obtain the land of vulnerable communities, backlogged and bribable courts, poor enforcement for land-related judgments, and the sheer cost of hearing land cases caused by both the need to visit the land in question and frequent court adjournments.

As a result, there is a real need[828] for documentary evidence that proves land rights in the form of a CCO or an alternative instrument. Yet despite this need, the three constituencies listed above contend that certain key issues must be addressed before the successful roll-out of CCOs in Acholi, Lango, and Teso sub-regions.

Their chief concerns are listed below. Until these questions are clarified, an over-hasty implementation could result in a situation where the potential benefits of CCOs are outweighed by difficulties, whether administrative or otherwise.[829]

1) Under whose names will a CCO be registered?

The majority of land in greater northern Uganda is family-held land under the management and authority of a larger kinship-based group, typically a clan or sub-group of a clan (hereafter referred to as "clan"). In most cases, a rights-holder is considered the customary manager, or steward, of the land, while the land rights are equal to all family members. For example, the heads of family[830] are allocated land to own and manage in trust and on behalf of their family members (and clan), both those born and yet to be born. But how will CCOs capture the important aspect of "managing land in trust for family members (and the clan)"? In other words, under whose names will a CCO be registered?

It is important that practitioners are careful with the language employed when discussing customary rights: the concept of freehold, individual ownership should not be confused with customary management and stewardship, or else there is a risk that the two will in future be taken to be interchangeable, risking the loss of fundamental aspects of customary ownership.

While the current CCO application form caters for many names and even includes an option to "add as necessary" the names of additional owners, this has been difficult to realize on the ground. In their introduction of CCOs in Oyam and Apac districts, the Area Land Committees advised community members that only five (5) names should be written on the form. This left out names of some persons with rights to family land, as the local applicants had numbers of

---

828 Especially for law enforcement. Police are often reluctant to respond to reports of land grabbing due to lack of a reliable way to establish ownership/land rights. Functioning CCOs would thus give police confidence to investigate illegal seizure of land. (See Akin et al. 2013, "Power & Vulnerability in Land ADR: Lessons from Northern Uganda." The Northern Uganda Land Platform.)

829 This would be an unfortunate missed opportunity to improve systems of customary ownership in the three sub-regions for the vast majority of those who rely on its principles. It is imperative that the final structure of a CCO – or its alternative – is appropriate to customary land practices, and not treated as a "quasi-freehold" approach.

830 A married man, widow, unmarried woman, and divorced woman are each recognized as the head of their respective family.

children ranging from 3 to 22. This practice results in the loss of recognition of legal land rights and permits the opportunity for bitter family land conflicts to simmer for the future.

2) What is the appropriate unit for registration of a CCO?

As previously mentioned, most land in Northern Uganda is held as either individually, as family or community/clan land, managed by heads of family or appointed people in trust for the other family members, as well as for the larger kinship group of which the family is a part. The family unit, however, varies from region to region. In Lango, the family seems smaller and typically comprises a father, the son and his wife and children – leaving out the grandfather as administrator of the land. In Acholi, ongoing research indicates that the units in which land rights are typically vested are clans, sub-clans, or extended families (and much more rarely individual households). Such a system presents a real challenge for issuance of CCOs. In whose names will a CCO be registered, since the number of households (and even more, the number of individuals) can be very large, and some of them would be living outside the land? And how would the CCO keep land distinctive to each user/owner individual or household?

3) How will CCOs recognize clan governance?

Even when all the names of a family are entered on the CCO application, the question still remains as to how the clan would continue to legally manage the land, especially to ensure that the land is not sold without their consent. In other words, how will CCOs issued to single families not strengthen the concept of freehold (or quasi-freehold) individual ownership at the expense of customary management or clan stewardship? And for transactions involving land under CCO, how will recorders ensure that the consent of the family has been obtained by the head of family?

The same question applies in the context of succession. When a head of family dies and leaves behind customary land, survivors may seek Letters of Administration. Should the clan, as the legal custodian of customary lands, be the one to authorize administration of customary estates? Which law of succession applies for land held under a CCO?

4) How can CCOs reflect changes in the marital status (and land rights) of women?

Another difficulty is the issue of women and their children who, because of marriage or relationships, move between two families – maiden and marital families. Under customary tenure, women and children are allocated land from either their marital or maiden home. A woman and her child is allocated land from her maiden home (or clan) if not married or divorced and from her marital home (or clan) if married or widowed. Thus, the source of their land rights can change accordingly. How can the special status of women and their children who move between family groups be accommodated on CCOs as currently designed?. Will authorities and their records be able to keep up with these constant changes?

From the experience in the initial roll-out of CCOs in Amuru, Oyam and Apac, girls' names are left out on the CCOs "because they are either married or will be married." This raises the concern that CCOs will act to further marginalize the land rights of women and their children

rights that are already all too often abused. It is crucial that CCOs do not inadvertently offer an opportunity to legitimize this marginalisation.

For widows, the issue is even more complex. If a widow acquires a CCO for family land and then she remarries and relinquishes rights to the first marital home, what should happen then?

Each of these scenarios implies massive coordination efforts at the Lands Registry, which – at present – do not seem realistic, particularly given the administrative limitations faced even by the initial registration of CCOs.

5) How can CCO maps be verified to reduce the risk of boundary fraud?

At the April 2013 meeting of the Northern Uganda Land Platform, the Ministry of Lands informed that there is currently no requirement for neighbours to check and endorse the maps attached to CCO applications. While it is a requirement that all neighbours 1) be present at the time of boundary marking and 2) sign the CCO form, it is still possible for an applicant with ill-intent to attach a phony or distorted map to the application. As long as neighbours are not privy to the actual map used, it is easy for educated or wealthy community members to manipulate the survey process to encroach upon or fraudulently claim the land of their neighbours.

6) What prevents the CCO from becoming a tool to illegally privatize community lands?

For customary community land used for grazing and hunting, displacement by the LRA and cattle rustling meant that these lands were often left without strong clan oversight. Communities report that these are some of the causes for encroachments and land disputes (i.e., individuals constructing homes and cultivating on the grazing land, fencing off public boreholes, etc.). In Lango, most of these lands lie adjacent to wetlands that provide water for cattle. To introduce CCOs where there is little or no governance over community land, and when owners aren't registered as legal entities to sue and be sued, is to open an avenue for these vital community resources to be grabbed by powerful individuals.

7) Which law applies for transactions involving CCO-held land?

For any land transactions (mortgage, sale, transfer) – any change in the title must be matched with the copy kept by the recorder (Registrar of titles or Sub county chief). For the CCO, which law will apply for these transactions: the *Registration of Titles Act*, or another law?

8) How many CCOs per family?

Many families in northern Uganda have more than one piece of land and these plots are often not contiguous. If an individual family is to be granted a CCO, for which land will the certificate apply? Should each parcel of land have its own certificate – this would mean that one family might have multiple certificates – or should all the scattered land to which the family has rights be put on the same certificate, as was the case with the CCO implementation in Oyam District? If such a CCO certificate was used as collateral and there was a default in payment, what would be the implications of this?

9) How to increase buy-in for CCOs among local actors?

Traditional institutions, local governments, faith-based organizations, politicians and communities have not been engaged in the planning for or implementation of CCOs. In Oyam and Apac, the people who carried out the sensitization were mainly the Area Land Committees who themselves seem not to have understood the full implications of a CCO. The fact that they only allowed 5 names on the Certificate and left out the names of other family members is proof of this. In Oyam, the sensitization of the CCO applicants took 3 days only – the same day they were sensitized was the day they filled in the forms for CCOs, with no time to consult with their families. The traditional institutions, who are the managers of customary land, were not consulted in this process and yet S.27 of the *Land Act* gives them this mandate.

10) What is the legal status of a CCO given to a customary land owner?

Before customary tenure was legally recognized, it was necessary to apply for a title on customarily held land in order to have formal land rights. The 1995 Constitution recognized customary tenure and changed this. This means that whether or not one has a paper title, one is the legal owner of their land. This begs the question: "What is the added value of a CCO/title when the Constitution already recognizes customary land?"

It is therefore important for the Ministry to answer the following questions:

What legal rights does a CCO or title bestow on a customary land owner – individual or communal – after 1995?

Is it simply evidence of one's land rights?

If it is simply evidence, could it also be argued that boundary marks such as trees and a sketch map endorsed by family and clan members as well as neighbours can provide a cheaper alternative? Once land has been demarcated in a widely recognized and practiced method, this in itself could be sufficient to reduce land disputes without the need for the administrative infrastructure required for a CCO cadastral system.[831]

S. 59 of the Registration of Titles Act (CAP 230)—currently under amendment but with no major change on this section—states that "for any title which has been issued, the Government will defend the name on the title." Suppose three people come together to obtain a CCO. Later, one of them converts the CCO to freehold. Can the government contest this title? Should the new National Land Policy not be first reconciled with the RTA?

11) Where is the institutional machinery required to make CCOs work?

---

831 Burke, C. and Kobusingye, D. (2013). Securing Women's Land and Property Rights in Northern Uganda (West Nile, Acholi, Lango, Teso, and Karamoja). Oxfam GB, forthcoming report.

Currently, none of the Recorder's Offices, which the law assigns under the Sub-County Chiefs, are functioning as Land Registries in Northern Uganda. For these registries to function, each needs access to tools such as Customary Land Identification Number (CLIN) Allocation Books, CCO Registers, and Certificates of Customary Ownership, among others. Districts need to be equipped with these items.

Other technicalities needed for the proper registration of a CCO include a portion number and a listing of conditions, restrictions, limitations and encumbrances. These are not yet finalized. When these are agreed, they would most likely need a new Act of Parliament or an amendment to the *Registration of Titles Act*. In Lango Region, the Ministry has recommended that the Lira Lands Office be used for CCO registration, but this goes against the spirit of the *Land Act*, which sought to bring services nearer to the people. It is crucial that these measures are in place before a wider roll out of CCOs, or else the system risks failing in the early stages.

At the district level, all the institutions for issuing CCOs have gaps in support. Area Land Committees (ALC), which are responsible for processing applications for CCOs, do not have a clear source of funds. Yet the nature and number of 5 to 15 tasks assigned to the ALCs by S.5 of the *Land Act* are great. It is also not clearly stated who supervises ALCs and holds them accountable.

Despite these demanding expectations, in most districts, the amount of ALC members' allowances is not pre-determined. The result is that committee members may charge arbitrary and exorbitant fees. For example, in Amuru, transport, lunch and fees can cost between 70,000/= to as high as 200,000/= per person per field visit. This passes the burden onto the people, and means that, in effect, few can afford a CCO.

In addition, the *Land Act* allows for a clan or other community to be formed into a legal entity such as an Association in order to apply for a group CCO, including for community grazing or hunting lands. Few districts in the north and east, however, have Registrars in place to assist communities in this. This gap means that such land cannot be legally defended or protected using CCOs, and yet compared to family land, these lands are more at risk of being grabbed by individuals.

Apart from these operational concerns, very few people in Acholiland, Lango and Teso sub-regions are aware of the CCO's implication as a living document. This is especially dangerous because it puts the majority who are illiterate at the risk of exploitation by the educated members of their communities.

To highlight just one issue, most CCO applicants in the initial CCO campaign in Oyam were illiterate and therefore unlikely to keep the information that should be included on CCOs updated and registered. During a meeting with Oyam CCO applicants, most of them said "they will keep their CCOs," and for any changes necessary thereafter, a few said "that will not be my concern; I will be dead by then." In the same meeting, a woman also explained that, "I just gave birth to a boy, and I want his name on the CCO." These comments raise two issues: first, the communities' understanding of the implications of the CCO and the

community members' responsibility to keep it updated; and second, the Ministry's ability to have a functioning Records Office to process the inevitable revisions required by each CCO over time.

Given all of the above, it would be a very disappointing outcome indeed if the CCO system was abandoned due to logistical and technical problems shortly after it commenced. This would mean a great deal of wasted efforts and funds, and would reduce people's confidence in future land policy initiatives. The dangers of implementing a system that purports to offer additional security but in effect adds to confusion thus far outweigh arguments for proceeding. Should these shortcomings not first be ironed out before the CCO can achieve the purposes for which it was created?

II.

Implementation of CCOs – or some alternative agreed upon by all stakeholders – should be viewed as a long-term process. In order to reduce the risks described above, the Ministry of Lands should suspend the roll-out of CCOs under the current approach and adopt a more comprehensive strategy. As part of this process, the Ministry should:

Create an enabling legal environment for customary tenure by putting in place relevant guidelines[832], policies, and laws which include implementation of CCOs;

Raise public support for systematic demarcation by using boundary trees or some other cost-effective and culturally appropriate boundary marks;[833]

Support the recording of land rights on locally verified sketch maps;

Engage all stakeholders (civil society, government, courts, banks, faith-based institutions, traditional institutions, politicians, academics, etc.) in the development of a long-term strategy to secure citizens' rights to customary lands;

Put in place and fund necessary CCO implementation institutions including Area Land Committees, Recorders, Recorder's Offices, and District Registrars, to register the customary land rights and interests of individuals, families and communities.

a) Create an enabling environment for customary tenure – The recognition of customary tenure and the CCO are new in Uganda and in the world. This may be why there is very little

---

832 These guidelines may vary by region since customary land management schemes are specific to particular cultural contexts.

833 This is different from the current government strategy for systematic demarcation which promotes titling.

support for initiatives to let customary tenure evolve in its own right (as opposed to being converted to another tenure), and why the current CCO form is modeled on an individualised title, making it too restrictive. The Ministry would be wise to re-think what support it gives customary tenure and what is considered acceptable evidence of customary land rights.

Other related discussion topics include: building consensus on the appropriate units for CCOs relevant for each particular form of customary tenure practiced in Northern Uganda; how to enforce land-related judgments; preventing land disputes; which laws are applicable for land transactions; how to standardise sketch maps; how to operationalise land data management systems, and so on.

b) Support Systematic Demarcation – To date, systematic demarcation means the process of cadastral survey of land to convert customary tenure into freehold tenure. With the recognition of customary tenure, policy and practice need to move away from this approach and replace it with a different type of systematic demarcation – one which marks boundaries, records rights on maps, and is registered, without changing the rights and responsibilities of the various forms of customary tenure in Northern Uganda. We recommend that the Ministry convenes a meeting of all executive members of traditional institutions in Uganda to discuss:

Whether traditional institutions agree with the idea of systematic demarcation;

What unit of family or wider kinship-based ownership traditional institutions want recognised and demarcated;

What type of boundary trees or other boundary marks traditional institutions recommend;

What institutional structures traditional leaders believe should be responsible for ensuring that boundary trees or other marks are established and protected;

How to establish official recognition and protection of boundary marks and maps depicting customary land rights through law or administrative circular.

c) Support Systematic recording of land claims in sketch maps and registration in Recorders' Offices – Customary land is primarily owned by family and/or larger kinship units, with land rights-holders also responsible for protecting both land and land rights, for present and future generations. Some land rights-holders, such as women and children, move between two families, making their rights difficult to capture in a one-off situation. After systematic demarcation, it would be important to agree how to translate rights and responsibilities which exist in customary land tenure to a paper document. Consensus on how these rights would be recorded and updated would also be essential. For recording of CCOs there is need to think through the venue, staffing, equipment, security, accountability, responsibilities, transferability issues, and applicable laws. Customary land owners must be assisted to document their boundaries and land transactions, no matter how basic these records are. Recording needs to take place at two levels—on sketch maps with an attached list of rights derived, and on the government's register in the Recorder's Office.

d) Inform stakeholders of the full implications of CCOs – In recognition that a Certificate of Customary Ownership is but evidence of land rights that already exist under customary tenure, the *Land Act* makes the acquisition of a CCO voluntary, not mandatory. It is therefore vital that the people and their social, religious, and political leaders are informed of "why" the CCOs are important.

Most "sensitization" has stressed better security and the ability to get bank loans, while very little explanation of other issues has been given - such as how to transfer rights through sales and death, who must give consent when land is to be sold, and whether customary or statutory law would apply in these situations. The Ministry and other stakeholders need to reach a consensus on the content for all sensitizations about CCOs and their implementation. If CCOs become prevalent as a method for reinforcing existing rights, it may prove difficult for those not in possession of a CCO on their customary-owned land to assert their entitlement. This sentiment must be monitored carefully within courts, to ensure that CCOs do not come to be seen as a freehold alternative, and that those without CCOs are not considered to have any less a legitimate claim on their land.

e) Establish and facilitate institutions to handle CCOs – Even if the above recommendations are addressed, the Ministry needs to ensure that all institutions to be involved in CCO implementation are in place and the funds they need to carry out this work are provided for before CCOs are issued. Requisite institutions include the clans, Area Land Committees, Recorders, District Land Boards, and District Registrars. To avoid exploitation of poor people, the rates to be set should include the allowances to be paid to the officers, where the money is to come from, as well as the transport fares they charge applicants. This means that the Ministry of Lands must budget for these activities and be given the money for their operation by the Government, or provide by policy, a percentage of money derived for land related sources to be ploughed back to land administration. Any formally issued CCO must be right the first time, or else the benefits that CCOs could offer might be outweighed by later disputes over who should or should not be named on the CCO. If CCOs are implemented without sufficient preparation of (and funding for) the institutions involved, then rather than reducing the number of land disputes overall, it may be that disputes are exacerbated by the CCO process.

For example, many land practitioners have come across numerous cases where individuals or groups attempt to take advantage of the vulnerability of others. Before widespread implementation, issuers of CCOs must be confident that they are issuing these documents correctly to avoid legitimizing land grabbing. This is not an argument against CCOs, simply an awareness that if they are to be constructive in reducing disputes and increasing security (particularly of those who might otherwise be at risk), then there must be methods to ensure that it is not possible for someone to misrepresent and get their name on someone else's land. It is worth being particularly aware of this where vulnerable people might be illiterate, or struggle to understand the legal processes and procedures.

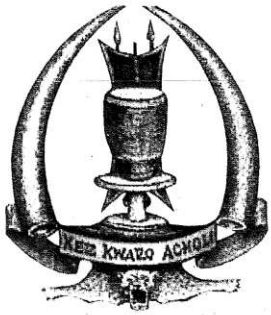
If the above recommendations are adopted as part of a gradual process, lasting benefits in clarifying and documenting individual, family and community land rights are much more likely to result. In turn, this could mean a lasting reduction of land rights contestations and conflicts. Since much of the process proposed here is likely to involve input from the various traditional institutions, with the Ministry performing what it does best – that is, providing policy guidance and oversight – this strategy also has the benefit of being cost-effective. The proposed boundary marking, using sketch maps and boundary trees (or other locally available and acceptable boundary marks), will be low in cost, especially as the relevant traditional institution work would be partly voluntarily. Formal registration costs will, however, still be substantial. But taking the time to bring together the various stakeholders - including traditional institutions, and being willing to discuss and agree upon policies - will be our most valuable resource as a nation.

An effective way to assess the feasibility of the CCO in its current form in Northern Uganda is to **conduct an Exposure Visit** to different customary contexts where CCOs or alternatives have been introduced. This group, comprised of stakeholders from across Northern Uganda, can explore what is working well about the current CCO implementation process and how other districts and neighbouring countries are responding to related challenges.

Finally, in order to achieve a sustainable customary land policy, we urge the Ministry to **set up a Customary Tenure Department in the Ministry** where a Working Group, comprised of 10-15 people from various backgrounds can deliberate the points raised above, as well as proposals in the approved National Land Policy, concerning ways to support customary land tenure, including implementing the CCOs or an agreed alternative. Such discussions could include appropriate documentation procedures and support for customary tenure as a tenure system in its own right. The team should include members from traditional institutions, civil society, faith-based institutions, District Land Boards, law enforcement, academia, politicians, and local and national government.

Charting the way forward for customary tenure in Uganda is certainly not a simple task. Yet in light of the millions of citizens whose livelihoods and families rely on these time-honoured systems, it is a challenge worth supporting and thinking through..

IDMC/BARBARA



KER KWARO ACHOLI

Cik me loyo ki kit me tic ki ngom kwaro i Acholi

Principles and Practices of Customary Tenure in Acholiland

Acholi and English Version

June 2008

Preamble

In recognition that many years of conflict and displacement have lead to the weakening of traditional systems and practices and have left many people with vulnerable rights to land, the Ker Kwaro Acholi, in furtherance of their aspirations, constitutional mandate and in a spirit of cooperation with local government and civil society, have harmonised the key principles and practices of customary tenure in Acholi, presented here to help the people resolve their land disputes peacefully.

Part 1: Interpretation

a) **'Acholiland'** means the geographical area as defined by the 1962 Constitution

b) **'Ker Kwaro Acholi'** is the traditional institution for Achoililand as provided in Chapter 16, section 246 of the Constitution (1995).

c) **'Customary land'** means land in Acholiland that is not registered under the Registration of Titles Act or officially owned by or vested in the local or central government of Uganda.

d) **'Communal land'** is that over which more than one family have rights and which is managed by elected people chosen by the clan, on behalf of the clans. This consists of grazing land; hunting grounds, dancing grounds, market places, playing grounds, forests, ceremonial land and other land of a similar nature.

e) A **'homestead'** is that land upon which household members have built a residence and on which they live.

f) **'Family/household reserve land'** is that family/household land which has yet to be allocated to individual members of the dogola/ot (family/household) by the ladit paco/dogola or Won-ot (head of family or head of household).

g) **'Family land'** is that which is allocated by the kaka (clan) to a paco/dogola (family) for their exclusive use.

h) **'Household land'** is the land allocated by the ladit paco/dogola (family head) to Oddi (households) for their exclusive use in perpetuity.

i) A **'Kaka'** (Clan) is an extended family unit comprising of a generational line including grandfather, fathers, sons and immediate next of kin.

j) A **'custodian'** is someone who has responsibility for taking care of or protecting land and land rights.

k) A **'paco/dogola'** (family) is a collection of two or more Oddi (households), who are related and headed by a family head.

l) A **'won-gang'** or **'ladit paco/dogola'** (head of family) is the person who has been chosen (either by the clan, family or through succession) to be the custodian and manager of the family land on behalf of the family members.

m) An **'ot'** (household) is the smallest family unit consisting of a man, wife (or wives) and their children

n) A **'won-ot'** (head of household) is the custodian and manager of the household land on behalf of the household members.

o) A **'logwok Dogola/Paco'** or **'logwok ot'** (protector) is a person appointed by the kaka (clan) and ladit paco/dogola (head of family) to protect the interests of a widow and/or her children.

p) A person is considered to be married when the marriage celebration has been held.

q) A person is considered to be divorced upon refund of the dowry.

Part 2: Principles of Customary Tenure

Section 1: General

a) All customary land is vested in the kaka (clans) and rights and responsibilities are delegated to the clans, paco/dogola, oddi and individuals.

b) Customary land is not for sale and is to be guarded against loss.

c) All members of the kaka (clan) have rights to land.

d) Future generations have rights to land.

e) Land allocated to a paco/dogola (family) or Ot (household) is never taken back and rights exist in perpetuity.

f) Land will always remain in the paco/dogola or ot (family or household) for emigrant family members (and future unborn) to return to.

g) Land that is allocated to people who do not have children reverts back to the family/household reserve land for reallocation upon their death.

h) Handling of land disputes by the clans is not about who is right or wrong but is a win-win situation based on equity (fairness), restoring relationships of the conflicting parties and promoting harmony in the family, clan and community.

Section 2 : Attainment and Loss of Rights to Land

a) Land rights are derived by membership of the kaka (clan)

b) Membership to the kaka (clan) is achieved by:

I. Birth into the kaka (clan) (including potential birth for future generations).

II. By marriage into the kaka (clan) by a woman.

III. By movement into a clan area, with prior approval and with the consent of the kaka (clan), by a non-clan member, who after a period of time living in that area is accepted and considered to be part of the kaka (clan).

c) Land rights are lost when one leaves the kaka (clan) by:

I. Death.

II. Divorce.

d) Access rights are suspended by separation, rights being regained on return

Section 3: Universal Rights

a) Subject to the responsibilities provided in Section 4, all kaka (clan) members, irrespective of their status, age or gender, have rights to:

I. Live on their homestead and family land.
II. Farm on their homestead, family and farming land.
III. To access, all communal land.
IV. Bury the dead on homestead or family land.
V. To collect resources such as firewood from communal areas.
VI. To return to family land after a period of emigration, displacement or divorce.
VII. To reasonably withhold their consent on decisions affecting their rights to land.

Section 4: Universal Responsibilities

a) All clan members, irrespective of their status, age or gender, have responsibilities to:

I. Develop and use land for positive reasons
II. Preserve and maintain land from degradation
III. Resolve disputes peacefully

b) All adult clan members, irrespective of their status or gender, have responsibilities to:

I. Protect and defend rights to land
II. Protect the rights of the vulnerable.

Section 5: Rights to Communal Land

a) All clan members have rights to use and access communally held areas subject to the rules governing their use.

b) No person or Dogola/Ot (family/household) shall settle on communal land without prior approval of the clan which governs that area.

c) The clans have the right, at each level, to make rules in line with general principles and to govern communal land and to appoint managers of that land.

Section 6: Rights of Vulnerable Groups

a) Girls have the right to live on their homestead/family land as long as they remain unmarried.

b) Orphans have the right to live on their land under kaka (clan) protection until they become a Won-Ot (head of household).

c) A child born out of marriage has rights to the homestead/family land of the mother's family.

d) Children/orphans, where the identity of both parents is unknown, have rights to land and land will be allocated for them by the clans with support of the Ker Kwaro and protectors will be appointed.

e) Widows, whether with or without children, have the choice to stay on the land to which they are married, return to their maiden home and to reject or accept a protector.

f) The elderly and infirm have rights to land and clan protection

Section 7: Responsibilities of Land-Managers

a) Management roles under customary tenure are:

I. Kaka (Clan)
II. Dogola (family head)
III. Won-ot (head of household)

b) Land-managers are appointed, through consensus(kicimo), together by the kaka (clan), Ladit Dogoloa/Paco (head of family), Dogola(family) and or Ot(household) members.

c) Land managers can be any responsible adult clan member irrespective of their gender

d) Land managers have the following responsibilities:

I. To be custodian and to protect the rights of all paco/dogola or ot (family or household) members.
II. To allocate land to heads of households(Won-ot) or individuals within their family.
III. To ensure that land is used for agreed purposes.
IV. To manage the family/household reserve land.
V. To mark the boundaries of the land in consultation with the Kaka (clan),Dogola (family), Ot(household) and neighbours.
VI. To hear and resolve land disputes peacefully.
VII. To make decisions affecting family land equitably (fairly) taking account of the interests of all family/household members.
VIII. Where the need arises, and where possible, to support members of the wider kaka/dogola (clan/family).
IX. To obtain consent from paco/dogola or ot (family or household) members when making decisions affecting their rights to land.
X. To obtain consent from the family/household members and clan when making major decisions affecting land (e.g transfer).

Section 8: Responsibilities of Protectors (Logwok Dogola/Paco)

a) If a widow chooses not to be inherited, she becomes the head of the household and a protector will be chosen by the kaka (clan) and dogola (family).

b) The protector's role is solely to protect the rights of the widow and her children. They have no rights over the land of the widow and children.

c) For, non-adult orphans the protector will perform the role of the head of household until such time that the orphan can take on that role.

d) Protectors may be removed from the role if they abuse their responsibilities as a protector.

His Highness Lawii Rwodi

David Onen Acana II

Ministers, Ker Kwaro Acholi

Kenneth Oketta
James Esau Okema
Agwoko Sophie
Opwonya Alphonse
Otim Micheal
Florence Ochola
Fabious Okumu
Rev. Willy Olango

Okullu Marceline
Dr Okun Okaka
Mwaka Emanuel Lutukimoi
Olaa Ambrose
Phillips Polly Okin
Cetherine Jennifer
Mathew Otto
Rev. Joseph Okumu

Boniface Ojok
Winnie Lawoko Olwe
Bashir Shaban
Leander Komakech
Latim Geresome
Mrs Ocaya Lakidi

The Rwodi of Acholiland

Martine Otinga Atuka Otto Yai
George William Lugai
Francis Oryang Lagony
Jimmy Ocan Luwala
Francis Opige Obol
Micheal Acaye
Okello Paul
Bongojane Jeremiah Mutu
Zakeo Acaye Agole
Raymond Toorach
Jacob Akobo
Oyet Nyekorac
Peter M. Lawot
Andrew Binyi Peca II
Faustino Okello
Akileo Ojara
Edward Oywelo Picho
Alex Otto

Peter Oola Ojigi II
Collins Opoka
Vincent Okot Ladiro
Baptist Latim
Luis Ongiya
Golden Ongom
Linus Odwar
Faustino Owor Kiwel
Anjelo Owiny
Francis Okot Latyet
Martine Oyoo Lukwang
Ocan Latong Miya
Ananiya Arweny
Orik Moi
Samson Odong Alatta
Poppy Paul Arop
Joseph Oyenga
Ilario Laloka

Jackson Okongo
Benjamin Ogik
Odur Wilson
Romeo Owak
John Odoki
Joseph Oywak
Ywakamoi
Odong Lira
Justo Obita
Omal Edward
Owiny George
Okeny Kilara
Logelle Ario
Samuel Anywar
Opobo Celestino
Okee Edward
Marino Ocen

Elders

Acan Tino Betty
Ojok Charity Cissy
Pauline Lukwayi
Acayo Margaret
Janet Lakor

Constatino Okot Ngomloko Coo
Andrew Ongai
Mary Atube
Latim Geresome
Lato Rose

Karina Okot
Kotansia Oguru me
Padibe
Ococ N
Opwonya Alfonse

Working Group Members

Ker Kwaro Nominations:

Kenneth Oketta — Prime Minister, Ker Kwaro Acholi
James Esau Okema — Minister Lands, Urban development and Physical Planning, Ker Kwaro Acholi

Edward Oywelo Picho — Rwot
Okeny Tiberio A — Elder
Kidega Lark Titus — Elder
Acayo Margaret — Elder
Rosalba oywa — Elder
A.K.Banya — Elder
James Otto — Elder
Michael Otim — Elder
Charles Alai — District Land Board Chairperson, Gulu
Abdul Rahman Kilama — Muslim Sheik

Pader District Nominations:

Obwolo Albert — District Land Board Chairperson, Pader
Mrs. Filder Okello — Women Leader, Patongo

Kitgum District Nominations:

Mathew Otto — District Land Officer, Kitgum
Akongo Sarah Oballim — District Speaker, Kitgum

Amuru District Nominations:

Akello Margaret — Women Leader, Anaka
Rom Denis — LC III Lamogi

Gulu District Nominations:

Ngole David — LC III Palaro
Hon. Odur Betty — Women Leader, Bar Dege Divison

Civil Society Nominations:

Ayaa Cynthia — Gulu NGO Forum
Judy Adoko — LEMU
Craig Hollingsworth — Norwegian Refugee Council

Table des matières

Résumé 1
Abstract 5
Remerciements 7
Sommaire 10
Acronymes 16
Nota Bene pour faciliter la lecture 20
Indications générales 21
Glossaire 22
INTRODUCTION GÉNÉRALE 25
1. Terre et pouvoir en Ouganda : une gouvernance foncière sans monopole 25
2. Comment saisir les interactions entre les acteurs et les structures dans la fabrication de la politique publique foncière ? 29
3. Saisir les mécanismes de production des politiques publiques foncières en Ouganda : quelles contributions ? 35
4. Organisation de la thèse 39
PREMIÈRE PARTIE : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE 41
Chapitre 1 : Cadre théorique : l'action publique foncière en contextes africains 42
Section 1 : L'action publique foncière en contextes africains 44
1.1 Étudier l'objet foncier comme un « fait social total » 45
1.1.1 Le foncier : des relations entre les humains au sujet de la terre 46
1.1.2 L'étude de l'objet foncier en contextes africains 48
2.1 L'Étude de l'action publique foncière en contextes africains 50
2.1.1 Légitimer l'étude de l'action publique en contextes africains : l'État autonome sous contrainte 51
2.1.2 Adopter une sociologie politique de l'action publique 57
Section 2 : Étudier l'action publique foncière en Ouganda par le prisme du structurationnisme 60
2.1 Le structurationnisme à l'épreuve des politiques publiques foncières 60
2.1.1 Choisir le structurationnisme pour étudier les politiques publiques foncières : le dépassement de la dualité entre les structures et l'agence humaine 61
2.1.2 De l'utilité d'adopter le structurationnisme à l'étude de l'action publique : intégrer la structure de domination 65
2.2 Associer le structurationnisme à une approche discursive des politiques publiques .. 69

2.2.1 Les politiques publiques foncières en Ouganda : tentative de définition 70
2.2.2 Les approches discursives contre les idées insaisissables 72
2.2.3 Adapter l'énoncé de politique publique à l'action publique en contextes africains 75
2.2.4 La construction de la structure de signification : un processus de pouvoir par lequel un acteur construit une légitimité et affirme ses intérêts propres 80
2.2.5 Problématique et hypothèses 82
Conclusion 83
Chapitre 2 : Méthodologie et choix du terrain 85
Section 1 : Axes de travail et méthodes d'investigation 85
1.1 Le déroulement de l'enquête de terrain 86
1.2 Choisir les données qualitatives 87
1.3 Observation participante 89
1.4 L'entretien 90
1.5 La littérature grise 95
Section 2 : Vivre et enquêter en Ouganda : retour réflexif sur un terrain long 97
2.1 Les racines du doctorat 97
2.2 Choisir de vivre dans son pays de recherche 99
2.3 Entre difficultés et opportunités : le terrain d'enquête au concret 104
Conclusion 110
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE 111
DEUXIÈME PARTIE : FABRIQUER UNE POLITIQUE PUBLIQUE FONCIÈRE : LE COMPROMIS HÉGÉMONIQUE SOUS LE « MOUVEMENT » 112
Chapitre liminaire : Les racines d'une structure de domination étatique associée au contrôle de la ressource foncière 115
Section1 : Imposer son pouvoir par le contrôle des ressources foncières : les politiques foncières coloniales 116
1.1 La fabrique des divisions 117
1.1.1 Les politiques coloniales : une gouvernance indirecte en faveur du royaume du Buganda 118
1.1.2 Les politiques foncières coloniales : la transformation des rapports de pouvoir au Buganda et l'imposition d'un modèle foncier étatique. 126
1.1.3 Les politiques foncières coloniales en périphérie 132
1.2 L'héritage colonial : un modèle foncier étatique empreint de divisions régionales . 135
1.2.1 L'hybridation du système foncier étatique : la marque ganda 136

1.2.2 Prise de pouvoir et imposition d'un système foncier étatique non ganda : la centralisation du pouvoir. 137

1.2.3 Homogénéisation d'un système foncier : la dictature par le contrôle des ressources foncières 142

Conclusion 149

Chapitre 3 : Entre conquête du pouvoir et réforme de la politique publique foncière : l'approche technicienne pour un contrôle Étatique des ressources foncières 151

Section 1 : Placer à l'agenda la réforme des politiques publiques foncières en Ouganda : la fenêtre d'opportunité politique ougandaise 152

1.1 Un problème d'insécurité foncière 154

1.1.1 Prendre le pouvoir dans les communautés locales avec le royaume du Buganda 155

1.1.2 Entre tensions foncières et déliquescence de l'économie 158

1.2 Quelles solutions pour le gouvernement NRM ? 162

1.2.1 Répondre au problème de l'insécurité foncière : entre redistribution foncière, réforme populiste et politique du troc 162

1.2.1.1 La redistribution foncière 163

1.2.1.2 Rétablir un équilibre social par les autogouvernements démocratiques 165

1.2.1.3 L'indépendance économique 168

1.2.3 Des solutions externes : les Plans d'Ajustement Structurel 170

1.2.3.1 Les programmes de recouvrement économique : la non conditionnalité des réformes foncières 170

1.2.3.2 La Banque mondiale et les directives en matière de développement agricole : la propriété privée comme moteur de l'investissement 174

1.3 Une conjoncture politique favorable aux réformes 177

1.3.1 Un « Mouvement » inclusif sans partage du pouvoir 178

1.3.2 Une gestion populiste des espaces : se démarquer des régimes autoritaires passés 182

Conclusion 185

Section 2 : Le travail définitionnel technique des énoncés de politique publique foncière : le métissage de « l'ordre ancien » 186

2.1 La dépolitisation de la question foncière 187

2.1.1 Une solution déjà envisagée au sein des arènes décisionnelles ougandaises 187

2.1.2 Bricoler des énoncés de politique publique foncière à huis-clos 189

2.1.3 Etablir un compromis : le métissage de « l'ordre ancien » 199

2.2 Légitimer le métissage de « l'ordre ancien » comme énoncé de solution 209

2.2.1 La relance du processus de fabrication de l'énoncé de solution 210
2.2.2 Retravailler l'énoncé de solution : « pour que tout reste comme avant, il faut que tout change » 213
Conclusion 219
Chapitre 4 : La négociation du compromis hégémonique foncier 222
Section 1 : Le court-circuit constitutionnel : légitimer par le peuple le métissage de «l'ordre ancien» 223
1.1 Construire une légitimité : la formulation d'une nouvelle Constitution 224
1.1.1 Rompre avec le passé 225
1.1.2 La Commission Odoki : l'oeuvre du président Y. K. Museveni ? 227
1.2 L'expression des « imaginaires politiques » du foncier : les doléances politiques 233
1.2.1 Comment lire les « imaginaires politiques » du foncier ? 234
1.2.2 « L'imaginaire politique » du foncier au Buganda: pas de royaume sans système foncier mailo-bibanja 237
1.2.2.1 La voix des habitants du royaume : un attachement au système foncier mailo-bibanja et au Kabaka 237
1.2.2.2 Les doléances politiques des représentants du Royaume du Buganda : l'expression de revendications politiques 243
1.2.2.3 Intégrer le système foncier mailo-bibanja au nationalisme culturel ganda 246
1.2.3 Les « imaginaires politiques » du foncier aux quatre coins du pays 250
1.2.3.1 Les « imaginaires politiques » du foncier par région : l'héritage des divisions coloniales 250
1.2.3.2 Consensus, désaccords et incompréhensions : décrypter les « imaginaires politiques » du foncier en Ouganda 259
1.2.4 Les « imaginaires politiques » du foncier chez les partis politiques : l'apologie de la propriété privée 262
1.3 Les doléances constitutionnelles : la fabrique du sens 265
1.3.1 Produire du sens par le consensus 265
1.3.2 Transformer les « imaginaires politiques » en énoncé de solution foncière 266
1.3.2.1 La restauration des institutions traditionnelles : consensus ou compromis politique ? 267
1.3.2.2 Le métissage de « l'ordre ancien » légitimé par la Commission Odoki 272
Conclusion 274
Section 2: L'Assemblée Constituante: la fabrique politique du compromis hégémonique foncier 275
2.1 L'Assemblée Constituante: l'ouverture de l'action publique foncière 277

2.1.1 De nouvelles personnalités en politique 277
2.1.2 La politisation de l'Assemblée Constituante 282
2.1.3.1 Les résultats des élections de la CA : entre résurgence des divisions Nord/Sud et cristallisation du « Mouvement » en parti politique 282
2.1.3.2 Le retour du royaume du Buganda : un nouvel acteur à l'Assemblée Constituante 285
2.2 Ouvrir la boîte noire des négociations : renverser le métissage de « l'ordre ancien » 288
2.2.1 Choisir son comité constitutionnel pour combattre le rapport Odoki 289
2.2.2 Les premiers pas vers une nouvelle structure de domination : un « nouvel ordre » 291
2.3 Les discussions en session plénière : la propagation du « nouvel ordre » 296
2.3.1 La terre appartiendra aux citoyens : l'État délégitimé 297
2.3.2 Légitimer un système juridique à tenure mixte 300
2.3.2.1 Reconnaître la pluralité des régimes fonciers: éloigner l'État de la ressource foncière 301
2.3.2.2 Le système foncier mailo-bibanja reconnu : la question de sa gestion repoussée 303
2.3.3 L'échec d'une coalition foncière « silencieuse » : le caucus du Buganda et les multipartistes 305
2.3.4 Le chapitre foncier comme compromis hégémonique 308
Conclusion 312
CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE 315
TROISIÈME PARTIE : FAIRE DES POLITIQUES PUBLIQUE FONCIÈRES SOUS LE « NOUVEL ORDRE » 317
Chapitre 5 : La Stabilisation de la structure de signification et de domination : l'État contre la pluralité 318
Section 1 : Maîtriser l'action publique foncière : l'échec d'un contrôle des pratiques discursives 320
1.1 La reprise à huis-clos du processus de fabrication des politiques publiques foncières : le paradigme orthodoxe au cœur de l'énoncé de solution foncière 321
1.1.1 Reprendre les choses là où on les a laissées : le retour du comité technique foncier 322
1.1.2 La mouture de loi de 1996 : un énoncé de solution foncière technique empreint du paradigme orthodoxe 327
1.1.2.1 S'entendre sur l'énoncé de solution foncière : le travail du comité technique foncier 328

1.1.2.2 The Tenure and Control of Land Bill 1996 333
1.2. Le gouvernement NRM s'impose : entre volonté de contrôle et ouverture du processus de fabrication des politiques publiques foncières 339
1.2.1. La récupération du processus de fabrication de l'énoncé de solution par le Cabinet 339
1.2.2 Une nouvelle mouture de loi connectée à la sphère publique 344
1.2.2.1 Un certificat pour les communs fonciers: l'influence de l'Alliance 344
1.2.2.2 La création d'une nouvelle catégorie juridique d'ayants-droit : les bona fides 348
1.2.2.3 Mengo s'impose dans les négociations 349
1.2.2 Ouvrir les débats sur la réforme des politiques publiques foncières 355
1.2.2.1 L'énoncé de solution foncière critiqué 355
1.2.2.2 Publiciser les débats sur la réforme des politiques publiques foncières : choisir son moment 358
2.1.2 L'énoncé de solution foncière lu en première lecture au Parlement : la mouture de mars 1998 363
Conclusion 370
Section 2: Négocier le Land Act de 1998 : entre *politics*, *policy* et *polity* 372
2.1. L'énoncé de solution foncière fait son entrée au Parlement : infléchir le sens des politiques publiques foncières 373
2.1.1 De nouveaux acteurs au cœur d'un nouvel espace de négociation des politiques publiques foncières 374
2.1.1.1 Un Parlement comme contre-pouvoir : un nouvel espace de négociation des compromis dans le processus de fabrication de l'énoncé de solution foncière 374
2.1.1.2 Les caucus parlementaires: enrayer la dynamique NRM 377
2.1.2 Changer d'interlocuteur: persuader les parlementaires 385
2.1.3 Entre négociation et répression : les enjeux de pouvoir d'une coalition discursive 389
2.2 Concilier les contraires 398
2.2.1 Un comité de session parlementaire sous pression du gouvernement NRM ? 399
2.2.2 Le travail du comité de session parlementaire : à la recherche des compromis 402
2.2.2.1 Le passage ougandais au paradigme d'adaptation 403
2.2.2.2 Répondre par le droit au paradoxe du « problème mailo » 409
2.2.3 Les amendements de la dernière chance en session plénière 413
2.2.3.1 Oui à l'enregistrement des droits pour un usage privé de la terre… Mais pas pour tout le monde ! 414

2.2.3.2 Négocier le « problème mailo » : acheter la paix avec un compromis symbolique 418
Conclusion 422
Chapitre 6 : L'amendement foncier de 2007 : le renforcement de la structure de domination 425
Section 1 : Remettre la société en désordre : l'amendement au *Land Act* de 1998 426
1.1 La mise à l'agenda d'une nouvelle réforme : l'empreinte présidentielle 427
1.1.1 La personnalisation de l'action publique foncière : la fabrique présidentielle des énoncés 428
1.1.1.1 Un problème d'expulsion en région centrale 429
1.1.1.2 Un énoncé de problème foncier à huis-clos : la déconnexion des pratiques locales 433
1.1.1.3 Une solution pour un nouveau problème : élargir le phénomène des expulsions aux terres non cadastrées 435
1.1.2 L'amendement foncier : une solution pour des problèmes politiques ? 439
1.1.2.1 L'intérêt de revenir sur le « problème mailo » 440
1.1.2.2 Passer par le droit formel étatique pour conquérir le Nord 449
1.2 Une seule alternative : s'opposer à l'énoncé de solution foncière 450
1.2.1. Mengo s'en va-t-en guerre 452
1.2.1.1 L'énoncé de solution foncière : un conflit personnalisé 453
1.2.1.2 Le rêve d'un empire foncier ganda 456
1.2.1.3 S'imposer comme « autorité légitime » 459
1.2.2 Les partis politiques de l'opposition et l'énoncé de solution foncière : s'unir contre un régime semi-autoritaire 462
1.2.2.1 Ouvrir stratégiquement l'arène politique : entre nécessité politique et durcissement du pouvoir 463
1.2.2.2 Une opposition contre la mauvaise gouvernance NRM 467
1.2.2.2 S'opposer « ensemble » à l'énoncé de solution foncière : l'alliance de circonstances 472
1.2.3 Une opposition régionale à l'article 32B : réactiver l'alliance informelle 477
Conclusion 479
Section 2. Remettre la société en ordre : négocier l'énoncé de solution foncière 481
2.1 Négocier dans un contexte semi-autoritaire 481
2.1.1 Retirer la clause 32B : empêcher de nouvelles divisions internes au sein du NRM 482
2.1.2 Un comité de session parlementaire politisé 486

2.1.3 Les jeux de persuasion 487
2.1.3.1 Persuader les parlementaires Baganda 487
2.1.3.2 L'argument de l'allégeance 499
2.1.4 Les négociations au point mort : l'escalade des tensions 503
2.2 Un passage en deuxième lecture : le président Y. K. Museveni comme la figure du décideur 507
2.2.1L'énoncé de solution foncière en session plénière : une question politique aux contours régionaux 508
2.2.2 Verrouiller l'énoncé de solution foncière 511
Conclusion 515
CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE 518
QUATRIÈME PARTIE : LA FABRICATION D'ÉNONCÉS DE POLITIQUE PUBLIQUE FONCIÈRES PAR LES COMMUNAUTÉS LOCALES 520
Chapitre 7 : L'énoncé de problème foncier en région Acholi : une opposition locale à la structure de domination 521
Section 1 : La délivrance des certificats fonciers en région Acholi : la mise en œuvre des politiques publiques foncières dans un contexte post-conflit 523
1.1 Distribuer des certificats pour enrayer les conflits fonciers 524
1.1.1 Vingt ans de guerre dans le Nord de l'Ouganda : la méfiance des Acholi envers le gouvernement NRM 525
1.1.2 L'enjeu foncier en région Acholi : la multiplication des conflits au retour des déplacés 531
1.2 L'impensable mise en œuvre des politiques publiques foncières 538
1.2.1 Des certificats pour résoudre les conflits fonciers 539
1.2.2 Affirmer son pouvoir : le ministère des terres comme acteur de la mise en œuvre 543
Conclusion 550
Section 2 : S'opposer à la mise en œuvre : l'échec d'une mise à l'agenda d'un problème foncier Acholi 551
2.1 Rassembler des discours : construire l'énoncé de problème foncier Acholi 552
2.1.1 Les deux faces… 553
2.1.1.1 Le certificat comme coupable : l'inadaptabilité 553
2.1.1.2 Le gouvernement comme coupable : l'instrumentalisation du certificat 561
2.1.2 … d'un même discours : l'énoncé de problème foncier Acholi 568
2.2 Entre consolidation de l'énoncé de problème foncier et échec d'une mise à l'agenda 571

2.2.1 Persuader pour propager l'énoncé de problème foncier Acholi: une question de légitimité 572
2.2.1.1 Le retour de l'institution traditionnelle Ker Kwaro : le certificat comme instrument d'une légitimité 573
2.2.1.2 Un projet Acholi non partisan ? 578
2.2.2 L'échec de la mise à l'agenda : un énoncé de problème foncier Acholi ignoré par le gouvernement NRM 581
Conclusion 586
CINQUIÈME PARTIE : LIRE LA FABRICATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE FONCIÈRE SOUS LE PRISME DU STRCTURATIONNISME 589
Chapitre 8 : Une relecture structurationniste de l'histoire du foncier en Ouganda : entre changement et inertie 590
Section 1 : Le changement des structures par l'action 591
1.1 Les mises en désordre de la société ougandaise : des moteurs de changement ? 592
1.1.1 Les entrées en conjoncture critique : le contrôle de l'exécutif 593
1.1.2 Définir le changement 596
1.1.3 Les phénomènes de changement 598
1.1.3.1 Le néo-libéralisme contre l'omniprésence de l'État 598
1.1.3.2 La pluralité des tenures contre le système juridique domanial : la structure de domination érodée 601
1.1.4 Le langage de l'action publique foncière 603
1.2 Pouvoir et changement 604
1.2.1 La modification des asymétries de pouvoir 605
1.2.2 L'action publique foncière: entre « politics » et « policy » 607
Conclusion 609
Section2 : L'action publique foncière en Ouganda : l'inertie imbriquée dans la recherche de l'hégémonie 611
2.1 Les limites du changement : une structure de domination inamovible ? 611
2.1.1 Comprendre l'inertie 612
2.1.2 La dépendance au sentier : les contraintes au changement 613
2.1.2.1 L'autorité politique : le durcissement du pouvoir 613
2.1.2.2 Changer les points de vue avant de changer les politiques 615
2.1.2.3 La dépendance à la structure de domination de type étatique 616
2.2 Un État autonome à la recherche de l'hégémonie 617
2.2.1 L'autonomie des acteurs nationaux 618

2.2.2 La recherche de l'hégémonie confirmée 619
Conclusion 621
CONCLUSION GÉNÉRALE 623
1. Entre changement et inertie : le processus de fabrication mouvementé d'une politique publique foncière 623
2. Contribuer à l'analyse de l'action publique en contextes africains 625
3. Ouvrir de nouvelles pistes de recherche 628
BIBLIOGRAPHIE 630
Littérature grise 669
Archives personnelles de Robin Palmer (discussion électronique) 669
Doléances politiques par région 669
Documents législatifs 676
Presse 676
Liens internet 679
Table des entretiens 680
Chronologie : l'Ouganda du Buganda Agreement à nos jours 686
Table des annexes 689
Table des matières 758