



SciencesPo.

CERI
CNRS

L'INSTRUMENTALISATION POLITIQUE DES QUESTIONS FONCIERES EN OUGANDA

Lauriane Gay*

En septembre 2009, les émeutes sanglantes de Kampala en Ouganda ont provoqué vingt-sept morts et six cents arrestations. Initialement, l'interdiction gouvernementale d'un déplacement programmé du roi du Buganda à l'intérieur de son royaume, situé au centre du pays dans le district Kayunga, a attisé les tensions. Ces violentes manifestations orchestrées par des militants baganda, des habitants du royaume, étaient les premiers signes d'un mécontentement à plusieurs volets dont celui concernant l'imposition par le gouvernement central d'une réforme de la législation foncière. Ce passage à la violence est révélateur des tensions politiques existant autour des questions foncières en Ouganda, et, en particulier, au Buganda.

Les questions foncières¹ en Afrique sont habituellement des espaces de réflexions investies par l'économie, le droit ou l'anthropologie. Pourtant, le champ de la science politique permet de lire ces problématiques sous un angle novateur, de rendre compte des rapports de force qui les sous-tendent et de penser les liens qui unissent la terre au pouvoir. En Ouganda, la complexité de la législation foncière facilite l'instrumentalisation des droits d'accès à la terre. Depuis 1998, il existe officiellement la propriété privée (*freehold*), la location (*leasehold*), la loi coutumière (*customary law*) et enfin le système *mailo*², un modèle foncier propre au royaume du Buganda, acquis à la faveur de son statut de partenaire privilégié lors de la conquête puis de l'administration coloniale britannique. En effet, un accord signé entre le gouvernement britannique et le royaume du Buganda permet de transformer le royaume du Buganda en une province de l'Ouganda et de faciliter l'implantation de la propriété privée. Concrètement, le volet foncier de cet accord procède à un découpage des terres du Buganda entre la couronne britannique et la monarchie du Buganda dont mille chefs ont pu bénéficier. Dès lors, cette restructuration du paysage foncier a intimement mêlé les questions foncières à l'arène politique du royaume représenté par la monarchie. Ainsi, étudier les revendications et oppositions politiques de ce royaume, telles que les manifestations populaires de septembre 2009 à Kampala³, signifie alors intégrer le paramètre foncier sans lequel la lecture des événements est tronquée.

Le Buganda est le principal royaume du pays. Ses prérogatives se limitent au champ culturel, un encadrement strict de ses pouvoirs décidé par le gouvernement central lors de la restauration du royaume en 1993. La terre est une richesse convoitée, au centre de toutes les activités économiques - l'économie ganda restant dominée par l'agriculture - mais aussi politiques. Au Buganda, les revenus issus de la terre contribuent au financement de l'institution culturelle. Si aujourd'hui, ce royaume est parvenu à diversifier son économie,

1 Dans le cadre de cet article, le foncier représente l'ensemble des règles d'accès et de contrôle s'exerçant sur la terre.

2 Nom donné en référence à l'unité de mesure anglaise, les miles.

3 Du 9 au 11 septembre 2009, les élites du Royaume suivies de certains militants baganda ont protesté énergiquement contre le gouvernement central.

pour l'année fiscale 1994-1995, son budget dépendait à 72% des loyers des locations de terre dont le roi Ronald Mwenda Mutebi II est propriétaire⁴. Par ailleurs, et, depuis l'arrivée des colons britanniques en 1860, la terre est intimement liée à sa gestion politique, notamment à l'aménagement spatial du royaume. Au XIX^e siècle, la formidable vague d'expansion territoriale opérée par le Buganda allait de pair avec une logique clientéliste basée sur la terre⁵. Progressivement, l'organisation monarchique du Buganda s'est liée à la distribution de la terre dans le cadre d'un rapport patron/client, un système novateur dans lequel les droits fonciers ne circulent plus dans le cercle fermé des réseaux lignagers. Le roi du Buganda, pierre angulaire de ce système clientéliste, devient alors l'autorité suprême, gardienne des terres dont il assure la redistribution.

En 1900, le *Buganda Agreement* conclu avec l'administration britannique est venu confirmer ce lien politico-foncier en donnant naissance à une oligarchie foncière qui, sous tutelle britannique, permettait de stabiliser et de renforcer l'autorité du protectorat nouvellement né. Cet accord mettait en place un nouveau découpage du paysage foncier : les parcelles de terre de droit privé appelées *mailo*, devenaient progressivement un marqueur de l'identité culturelle et politique des habitants du royaume (baganda). Enfin, ce nouveau découpage foncier sépare les propriétaires fonciers (très souvent affiliés à l'aristocratie ganda) des tenanciers exploitant la terre sans la posséder. L'insertion de ce système foncier exogène a transformé et perpétué les liens puissants qui unissent la terre au pouvoir politique qui dictent les actions du royaume et permettent d'expliquer les relations conflictuelles qu'entretient le Buganda avec le gouvernement central.

4 Pierre Englebert, « Le Bouganda, un presque Etat dans l'Etat », in Jean du Bois de Gaudusson et Jean-François Médard (dir.). « L'Etat en Afrique: entre le global et le local », *Afrique Contemporaine*, 199, 3^{eme} trimestre 2001.

5 Henri Médard, *le royaume du Buganda au XIX^e siècle*, Karthala et IFRA, 2007, p. 428

Ainsi, le foncier devient un espace de lutte « naturel » entre *Mengo* (l'élite politique baganda)⁶, et le gouvernement central. Aboli en 1966 par Milton Obote alors président de l'Ouganda, le royaume du Buganda a été restauré en 1993 par Museveni en récompense du soutien ganda à sa prise de pouvoir en 1986. Dès cette époque, Mengo s'engage dans une lutte afin de conserver son empire foncier et tente en vain de l'agrandir en réclamant 2,2 millions d'hectares de terre confisqués au royaume lors de son abolition. Toutes les réformes foncières opérées par le gouvernement central ont suscité la colère du Buganda, jaloux d'un système *mailo* qu'il ne souhaite pas voir déstructuré en raison de ses avantages économiques, mais aussi de l'enjeu politique qu'il représente : ces réformes étant perçues comme des tentatives d'affaiblissement du royaume. Ces peurs sont également celles des partisans du Buganda pour qui le système *mailo* fait partie intégrante de leur identité. L'attachement culturel des Baganda à la terre et au système *mailo* alimente l'importance des questions foncières et engage une partie de la population qui, en conséquence, s'oppose à la transformation du système.

Les réformes ont débuté en 1998, mais dès les premiers débats portant sur la Constitution en 1993-1994, les problématiques foncières ont été liées à la question du modèle administratif ougandais. En effet, Il existe des liens entre le modèle administratif de type fédéraliste et le système *mailo* souhaité par une partie du Buganda⁷, notamment la monarchie ganda. Au Buganda, le fédéralisme, appelé aussi *Federo*, ne peut être revendiqué sans que le système *mailo* ne soit évoqué et que la politique ne s'associe au foncier. Le *Federo* reviendrait à conserver la monarchie ganda au sein d'un système fédéral où le roi serait le gardien des terres du royaume⁸. Or, le parti au pouvoir en Ouganda (*National Resistance Movement*) dirigé par le président Yoweri Museveni, a adopté en 1995 un modèle décentralisé excluant de fait un système fédéral qui aurait permis au royaume du

6 Mengo désigne la colline sur laquelle se situait le palais du kabaka (*mengo hill*) à l'arrivée des colons.

7 Cependant, il convient de noter qu'aucun front ganda n'existait à l'époque concernant l'appui au système fédéral et deux mouvements différents se sont constitués. Certains districts du Buganda ont apporté leur soutien au modèle décentralisateur proposé par le gouvernement quand d'autres ont défendu le modèle fédéral.

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

Buganda l'accès à l'arène politique, la possibilité d'un financement autonome⁹ et le contrôle total des terres du territoire royal.

À cette époque, les premiers « rapprochements » de circonstance s'opèrent entre le Buganda et les forces de l'opposition, « alliances » que l'on retrouve lors des réformes foncières. Les différents partis politiques, notamment le *Uganda People Congress* (UPC), le *Democratic Party* (DP) et le *Conservative Party* (CP), ont apporté leur soutien à la question fédérale, un positionnement intéressé leur permettant de présenter un front uni d'opposition face au gouvernement central, une alliance de circonstance qui permet à *Mengo* d'imposer ses revendications sur la scène politique. Ces « rapprochements » sont à nouveau utilisés en 1998 et 2009 lorsque le gouvernement central réforme la législation foncière avec des mesures qualifiées de pro-tenancières par *Mengo*. En effet, depuis 1998, le parti au pouvoir opère un rapprochement avec les tenanciers aujourd'hui majoritaires dans la région centrale. La stratégie politique ici est claire : diviser le couple tenancier/propriétaire foncier en créant ainsi des tensions au cœur du royaume pour affaiblir ses capacités de pression sur le gouvernement central. Les deux textes de lois accordaient, entre autres, des droits fonciers à des allogènes (i.e. non baganda) (un envahissement des terres non accepté par *Mengo* et une partie de la population du royaume), ainsi que des protections à l'égard des tenanciers face aux propriétaires désireux de récupérer leurs terres. Pendant les débats, la loi de 1998 (*Land Act*) et la réforme de 2009 (*Land Amendment Act*) ont été présentées par *Mengo* comme une tentative de vol légal des terres ganda par le gouvernement central dans le but d'affaiblir le royaume. Les nouvelles protections accordées aux tenanciers restreignent *de facto* les droits fonciers des propriétaires terriens qui doivent désormais dédommager financièrement les tenanciers s'ils souhaitent récupérer leurs biens. Par ricochet, elles affaiblissent une aristocratie foncière ganda dirigée par le roi du Buganda. Face aux protestations du royaume à l'encontre des réformes, les principaux leaders de l'opposition, aux côtés de *Mengo*, ont manifesté contre les propositions d'amendements, réactivant de fait

9 JOHANNESSEN C., « Kingship in Uganda, the role of the Buganda kingdom in Uganda politics », Chr. Michelsen Institute Working Paper 8, 2006, p11.

les coalitions de 1995.

L'instrumentalisation des questions foncières n'est donc pas l'apanage d'un acteur. Les réformes pro-tenancières permettent au gouvernement central d'intensifier les divisions internes du royaume, de limiter l'utilisation des terres *mailo* par la couronne ganda et de séduire une population de tenanciers majoritaire dans la région. Quant à *Mengo*, la diabolisation des réformes lui permet de protéger un système largement acquis à la cause d'une aristocratie ganda contrôlée par le roi du Buganda. Enfin, les partis de l'opposition ont largement utilisé les revendications ganda afin d'affirmer davantage leur hostilité au régime en place. Lors des émeutes à Kampala en septembre 2009, la dangerosité de cette instrumentalisation s'est confirmée.

Les élections législatives de février 2011 sont l'occurrence la plus récente de cette incursion du foncier dans l'espace politique ougandais. Les questions foncières n'ont été que peu exploitées par les candidats à l'élection présidentielle : les manifestes et les discours politiques ont laissé de côté cette problématique, jugée trop complexe pour une population encore largement analphabète, dont les tenants et les aboutissants divisent plus souvent qu'ils ne regroupent. En revanche, lors des élections législatives, les agendas politiques locaux se sont largement saisis de ces questions et les conflits fonciers ont été fortement mobilisés par les candidats. Si la garantie d'être élu n'était pas au rendez-vous, l'utilisation de la « carte » foncière comme argument électoral a été largement répandue au sein du NRM (National Resistance Movement), le parti au pouvoir, comme de l'opposition. Dans la circonscription de Nakifuma (district de Mukono) située dans le royaume du Buganda, le candidat DP (Democratic Party) aux législatives, Senabulya Kateregga, s'est autoproclamé porte-parole d'un conflit foncier opposant un propriétaire ganda aux indigènes natifs de la région.

En 1978, Sheikh Obedi Kamulegeya a obtenu un contrat de location de 49 ans pour 1295 hectares de terre. Depuis cette date, n'ayant jamais utilisé cette terre, la laissant

indirectement vacante et accessible, des habitants de la région s'y sont progressivement installés. Aujourd'hui, voyant la fin de son contrat approcher, il souhaite la récupérer et la sous-louer à une société spécialisée dans la production de sucre. Selon ses propos, il aurait déjà dédommagé financièrement les « nouveaux » habitants et exige désormais la restitution de son bien, une version réfutée par les natifs de la région. Kateregga, leader des violentes manifestations populaires ayant éclaté dans la circonscription en décembre 2010¹⁰, a basé toute sa campagne électorale sur ce conflit foncier. Cette instrumentalisation politique ne lui a toutefois pas permis d'être élu parlementaire.

L'utilisation de l'espace foncier comme champ de lutte lors des législatives n'a pas été caractéristique de la région centrale ni spécifique au royaume du Buganda. Dans le district de Buliisa situé au nord-ouest du pays, Stephen B. Mukitale, candidat NRM, a utilisé à des fins politiques un conflit foncier opposant une communauté nomade pastorale aux indigènes natifs de la région. Plus précisément, les animaux des éleveurs envahissaient les jardins des indigènes et piétinaient leurs récoltes. Toutefois, ce conflit ne peut être appréhendé par le seul canal foncier. Parallèlement, une dimension identitaire explique la tension entre les deux communautés : les natifs ne souhaitent pas la cohabitation avec les nomades qui, progressivement achètent des parcelles de terre afin de s'installer dans la région. Pour empêcher cette « invasion », les indigènes ont décrété que tous les contrats de vente obtenus par les nomades étaient illégaux puisque la terre ne peut être vendue ou achetée lorsqu'elle est régie par le droit coutumier, un argument non recevable et néanmoins largement répandu à Buliisa. Si des tensions existaient déjà avant l'arrivée de Stephen Mukitale au Parlement - en 2002 il est le candidat vainqueur des législatives dans le district - elles se sont fortement intensifiées ces dernières années avec notamment la découverte de ressources pétrolières dans la région. La réélection du candidat NRM en février dernier est largement due à l'instrumentalisation politique du conflit, une stratégie visant à gagner la confiance des autochtones. Les nomades ont été décrits comme des voleurs de terre, des

10 THE DAILY MONITOR, « Evicted Residents in Mukono Strike », 31 December 2010.

« profiteurs » installés à Buliisa pour s'accaparer les ressources pétrolières nouvellement découvertes.

Étudier la politisation des questions foncières au Buganda apporte une nouvelle compréhension des rapports de force entre l'élite *Mengo*, le gouvernement central et les partis politiques de l'opposition. La lutte pour le pouvoir se jouant sur différents terrains dont l'espace foncier fait intégralement partie, le champ de la science politique permet alors d'appréhender l'instrumentalisation des ressources naturelles en complément des études anthropologiques et juridiques qui se focalisent plus particulièrement sur les modalités d'accès à la terre et les pratiques qui les encadrent. Dans le royaume du Buganda, le passage à la violence souligne la dangerosité de cette instrumentalisation et illustre, à son échelle, la place centrale prise en politique par les questions foncières sur le continent africain.

***Lauriane Gay, chargée d'études pour l'IFRA**