



## TITRES DE PROPRIETE ET INSECURITE FONCIERE AU BUGANDA RECITS CONTRASTES

Valérie Golaz et Claire Médard\*

*K est né en 1935 (75 ans) et assume des responsabilités claniques (Entretien n° 6). Il est arrivé dans la zone étudiée en 1953. Il y détient un droit d'occupation sur une parcelle jusqu'en 2007, année où il décide de quitter sa terre. Le descendant du propriétaire du titre foncier a vendu cette terre, sur laquelle K était établi depuis 55 ans. En compensation, une partie de son ancienne parcelle lui est allouée. Elle est trop petite à son goût et K refuse d'y résider, la vend et cherche à s'établir plus loin de la ville où la terre est moins chère. A ce propos, il déclare : « un vieil homme comme moi, je me retrouve comme un réfugié dans mon propre pays ». Il s'en prend au régime de Museveni et met son espoir dans l'administration du Kabaka (roi du Buganda). Il négocie un accès à la terre à une trentaine de kilomètres de là, dans la région où il a passé son enfance, sur de la terre qui appartient au royaume. Pour y résider officiellement il est censé s'immatriculer auprès du Buganda Land Board, payer un droit d'entrée puis un loyer annuel, démarche qu'il n'a pas encore entreprise.*

Dans un contexte où la privatisation légale des terres prend de l'ampleur en Ouganda, il convient de rappeler l'ancienneté du registre et des titres fonciers dans l'une des régions du pays, le royaume du Buganda, sur les rives nord-ouest du lac Victoria<sup>1</sup>. Le système *mailo* (de l'anglais *mile*) est formalisé au tout début de la colonisation britannique en 1900. Il introduit deux classes d'ayant-droits sur une même parcelle : le détenteur d'un titre de propriété et l'occupant. La question de la sécurisation des droits des personnes qui ne disposent pas du titre foncier mais seulement d'un droit d'occupation (un *kibanja*) se pose aujourd'hui avec une acuité renouvelée<sup>2</sup>. Depuis une quinzaine d'années, la législation foncière introduite par le régime Museveni défend l'idée d'une démocratisation du titre foncier<sup>3</sup>, à replacer dans le cadre de l'impulsion donnée par la banque mondiale depuis les années 1980 à la privatisation légale des terres en Afrique<sup>4</sup>. Dans quelle mesure ce cadre juridique a-t-il effectivement contribué à protéger les droits des occupants, et ces derniers sont-ils en mesure de profiter de la démocratisation de l'accès à la pleine propriété ?

### **La relation propriétaire/occupant revue à l'aune des lois de 1998 et 2009**

Le *Land Act* de 1998 marque un tournant par l'introduction de l'idée d'une négociation entre propriétaire et occupant autour de la subdivision des terres ou du rachat de droits exclusifs<sup>5</sup>. Par la suite le *Land Amendment Act* de 2009 est présenté comme le moyen de renforcer la position des personnes détenant des droits d'occupation sur les terres en leur conférant des droits quasiment équivalents à ceux du propriétaire. Dans son application, la loi suppose que les occupants paient un loyer annuel, aussi symbolique soit-il<sup>6</sup>. Cet amendement joue un rôle de

---

<sup>1</sup> Le Buganda correspond aujourd'hui à la région centrale de l'Ouganda et comprend environ un quart de la population totale du pays. Pour un aperçu historique sur ce royaume, voir Médard H., 2007.

<sup>2</sup> Cette question se pose dès l'introduction du *mailo*. Richards A., 1966, p. 25, Mair L., 1934, p. 154-172. Hanson H., 2003, p. 165-202.

<sup>3</sup> Cette orientation est donnée par la constitution de 1995, Mac Auslan P., 2003, p. 282.

<sup>4</sup> Manji A., 2009. Batunji N., 2008.

<sup>5</sup> *Land Act 1998* section 36.

<sup>6</sup> Le statut de nombreux occupants n'est pas clair à l'heure actuelle. En encadrant le versement d'un loyer, la loi de 1928 *Busuulu and Envujjo* avait permis de protéger le droit des occupants (West 1972, p.73). Suite à l'amendement de 2009, la dérive observée est, de la part de certains propriétaires, de ne pas exiger le paiement de ce loyer qui permettrait à l'occupant de faire valoir ses droits. Entretien n° 19, mai 2011.

premier plan dans la politisation du débat<sup>7</sup>. Le gouvernement entend donc réaffirmer son souci de défense du droit des occupants au détriment des grands propriétaires fonciers dont fait partie le roi du Buganda. Les détracteurs du *Land Amendment Act 2009*, proches du Kabaka, répondent que le droit des occupants serait mieux protégé par la loi en vigueur si elle était appliquée<sup>8</sup> et que l'amendement confère un pouvoir nouveau à l'Etat. Les débats de la période 2007-2009 ont contribué à cristalliser les tensions entre le royaume du Buganda et le gouvernement.

### **Le développement du marché foncier**

Depuis 2005 environ<sup>9</sup>, dans la région étudiée, située au Buganda à proximité de Kampala, on assiste à une croissance spectaculaire du nombre de titres de propriété en circulation. Alors que cent soixante parcelles sont enregistrées entre 2000 et 2005, deux mille trois cent dix le sont entre 2005 et 2010 (source : registres fonciers). Deux tendances coexistent : l'apparition de lotissements de grande ampleur avec le rachat de terres par des sociétés immobilières et le morcellement pour la vente de parcelles à l'initiative de plus petits propriétaires. Cette croissance extrêmement rapide du nombre de parcelles, dépassant de beaucoup la croissance démographique pourtant forte dans l'ensemble de la région, en relation avec la proximité de la ville et à une demande importante de terre dans cette première couronne rurale, n'a pas encore donné lieu à une densification du peuplement. D'un système complexe propriétaire-occupants, on passe progressivement à un système de propriété individuelle exclusive avec éventuellement mise en location et recrutement de main-d'œuvre. Localement, quelques acteurs sont les maîtres d'œuvre du processus de subdivision, d'achat et vente de terres. Cet affairisme correspond aux prémices d'une périurbanisation rapide. Ces transformations exacerbent et mettent à jour les tensions et les enjeux locaux autour de la tenure foncière.

---

<sup>7</sup> Gay L., 2010

<sup>8</sup> Mayiga C., 2009, p.400.

<sup>9</sup> Déjà dans les années 1920, le nombre de titres est en augmentation. Wrigley C., 1964, p.39, Mair L., 1934, p.170.

## **Des stratégies de sécurisation foncière contrastées**

Nous avons choisi trois autres exemples pour illustrer les différentes stratégies mises en œuvre pour sécuriser un accès à la terre ou l'accaparer. Notre objectif est de poser la question des droits d'occupation dans le contexte de la montée d'une conception exclusive de la terre à laquelle se rapporte le titre foncier et d'observer les conduites adoptées en prévision de la transmission de terre aux générations suivantes.

*W (40 ans) est un descendant direct de l'un des grands propriétaires de la zone (Entretien n°16). Après la mort de son père, comme d'autres enfants, il a hérité d'une parcelle de 15 acres et des 2 familles d'occupants qui y vivent. Pour le moment, tout achat ou vente est bloqué par un acte légal sur une grande partie des terres paternelles<sup>10</sup>. W revendique plus de terre au sein de ce domaine en rivalité avec ses frères et sœurs. A peu près au même moment, il a acheté 6 acres de terre, à peu de distance de là, qu'il a récemment morcelées dans le but de les revendre. Des conflits, qu'il minimise dans le discours, l'opposent aux personnes qui vivaient sur ces terres. Comme d'autres propriétaires, il considère les occupants légaux de ses terres comme des squatters. Sa position de rentier en fait un acteur privilégié du marché foncier.*

*S est né en 1945 (65 ans) (Entretiens n° 2 et 7). Son père a été spolié des terres qui lui revenaient dans une autre localité, et n'a donc pas pu les lui transmettre en même temps qu'il lui a transmis ses responsabilités claniques (funérailles, successions). S s'est installé dans la localité il y a 8 ans. Il a obtenu 7 acres du fait d'un lien de parenté maternel et connaissant la procédure et ses enjeux, il a entrepris la démarche pour faire immatriculer cette terre à son nom et à ses frais. Il s'agit de quelqu'un d'instruit, qui a intériorisé les normes juridiques et dans le même temps négocie son insertion locale par son rôle clanique.*

*G est né en 1928 (82 ans) (Entretiens n° 3, 5, 18). Il arrive dans la localité en 1946. Depuis lors, il vit sur la même parcelle qu'il détient en kibanja. A l'heure actuelle, il a informé l'administrateur du*

---

<sup>10</sup> Au sujet de ce dispositif légal, voir : Mugambwa J., 2006, p.83.

*domaine qu'il souhaite acquérir sa parcelle en pleine propriété. Il pense que sur les 5 acres qu'il considère être les siennes, 2 ou 3 lui seront données et qu'il pourra racheter le restant avec ses économies. G est aujourd'hui impliqué dans l'administration territoriale du royaume, et à ce titre et en raison de son âge, est respecté localement. Si dans son cas et à l'heure actuelle, sa position en tant que détenteur de kibanja n'est pas menacée, il se pose la question de sa succession, d'autant plus que tous ses fils sont morts et qu'il n'a que des filles. Parallèlement à cet effort pour sécuriser l'accès à la terre de sa descendance, il vient de se remarier dans l'espoir d'avoir un fils. Sa stratégie se situe sur deux registres : acquérir un titre de propriété et obtenir un fils.*

Pour ceux qui n'en ont pas, l'obtention d'un titre de propriété est considérée comme un moyen de sécuriser un accès à la terre, et ce dans la perspective de la transmission aux générations suivantes (S et G). Pour les anciens occupants, la taille de la parcelle que l'on peut éventuellement obtenir en pleine propriété est cruciale et semble devoir être négociée avec le détenteur du titre, voire moyennant le rachat d'une partie de ces terres (G). Tout en affirmant protéger le droit des occupants, le cadre légal a introduit des mécanismes de compensation négociée qui permettent d'y mettre fin et, de fait, la propriété individuelle légale remplace le système *mailo*. Les propriétaires sont en position de force dans la mesure où ils détiennent le titre initial et l'interprètent comme un droit quasi exclusif, comme le montre l'exemple de W. Ils sont prêts à mettre en œuvre tous les moyens juridiques et financiers possibles pour disposer de terres. En cas d'échec de négociation, on voit apparaître, grâce à des relations anciennes et à un rôle clanique reconnu par le royaume, le recours ultime à la protection du Kabaka (K).

### **Une insécurité foncière croissante**

Ces exemples soulignent la mise à l'écart de ceux qui n'intériorisent pas les nouvelles normes ou qui n'en ont pas les moyens économiques. C'est l'idée même de citoyenneté qui est discutée ici. L'étude spécifique du Buganda souligne l'existence de stratégies et d'allégeances plus complexes, dénotant une grande latitude d'action entre ceux qui jouent cavalier seul sachant

tourner la loi à leur profit et ceux qui choisissent de revendiquer sur un mode citoyen leur appartenance au royaume et leurs droits.

Des stratégies économiques (parfois à court terme) prennent appui sur l'impulsion donnée à la privatisation légale des terres. Une prise de conscience s'opère également de façon indépendante avec des stratégies élaborées pour obtenir des titres fonciers y compris de la part de personnes qui ne détiennent que des droits d'occupation : ces dernières accordent une importance nouvelle au titre foncier dans leurs stratégies de sécurisation foncière. Dans un contexte où la terre prend de la valeur, du fait de la densification de la population dans l'ensemble du pays, mais aussi de l'expansion rapide des zones urbaines, les populations les plus vulnérables ont de plus en plus de mal à préserver leurs droits. Le système ancien reposait sur un intérêt réciproque entre occupants et propriétaire ; la peur de perdre son titre au profit des occupants ou en sens inverse de perdre sa terre incite les uns et les autres à se départir de ce système dual et à obtenir des terres en pleine propriété.

De nouveaux propriétaires apparaissent donc en dehors des héritiers des titres de *mailo*, mais ce ne sont généralement pas les anciens occupants de ces terres. En pratique, on est loin de la protection des droits des occupants : la logique d'une accumulation rentière rend les évictions inéluctables en dépit des lois et des positions de principe. Il n'y a donc pas localement de véritable démocratisation de l'accès au titre foncier, même si, pris dans ces mêmes logiques économiques, tous les acteurs sont amenés à adhérer à une conception exclusive de la propriété de la terre.

Ainsi, nous sommes face à un ensemble de contradictions entre discours et pratiques. Du point de vue des discours, par allégeance à leur roi, des occupants défendent le système *mailo* en dépit de la menace qui pèse sur leurs propres droits, ce qui revient à défendre le droit des propriétaires. Par ailleurs, les détenteurs de titres défendent leurs intérêts d'héritiers et de propriétaires, ce qui revient à défendre également le roi et le système *mailo*. Mais, occupants

comme propriétaires contribuent tous deux par leurs actions à mettre fin à ce système. Les pratiques en vigueur montrent que les nouvelles lois et leur application, n'ont pas eu l'effet annoncé sur la protection des droits des occupants. Les solutions empiriques prévalent et laissent place à des stratégies et à des représentations différenciées qui sont en décalage par rapport à des prises de position idéologiques et politiques.

**\*Valérie Golaz, chargée de recherche INED, mise à disposition de l'IRD,  
UMR 196 CEPED (Université Paris Descartes, INED, IRD).  
\*Claire Médard, chargée de recherche IRD,  
UMR 205 URMIS (Université Paris Diderot, Université de Nice, IRD)**

## Références

### Registres fonciers

Entretiens 2010-2011 :

- n° 3, 5 et 18, octobre 2010 et avril 2011
- n° 16, avril 2011
- n° 6, octobre 2011
- n° 2 et 7, septembre et octobre 2011
- n° 19, mai 2011

Gay Lauriane, 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.

Hanson Holly, 2003, *Landed Obligation. The practice of Power in Buganda*, Portsmouth, Heinemann 264p.

Manji Ambreena, 2006, *The Politics of Land Reform in Africa. From Communal Tenure to Free Markets*, London, Zed Books, 149p.

Mc Auslan Patrick, 2003, *Bringing the Law Back In: Essays in Land Law and Development*, Aldershot, Ashgate, 403p.

Batunji Nasani, 2008, *Land Reform in Uganda*, Kampala, Fountain Publishers, 261p.

Mair Lucy, 1934, *An African people in the 20<sup>th</sup> century*, Routledge London, 300p.

Mayiga Charles Peter, 2009, *King on the Throne. The Story of the Restoration of the Kingdom of Buganda*, Kampala, Prime Time Communications, 422 p.

Médard Henri, 2007, *Le royaume du Buganda au XIX<sup>ème</sup> siècle*, Paris, Karthala-IFRA, 651p.

Mugambwa John, 2006 reprint, *Principles of Land Law in Uganda*, Kampala, Fountain Publishers, 170p.

Richards Audrey, 1966, *The changing structure of a Ganda village, Kisozi 1892-1952*, East African Publishing House, Nairobi, 116p.

Uganda Government, 1998, *Land Act 1998 (chapter 227)*, Government Printer, Entebbe. Internet, consulté le 10/05/2011 : [http://www.ulii.org/ug/legis/consol\\_act/la199822757/](http://www.ulii.org/ug/legis/consol_act/la199822757/)

Uganda Government, 2009, *Land Amendment Act 2009*, Government Printer, Entebbe.

West Henry, 1972, *Land Policy in Buganda*, Cambridge University Press, 244p.

Wrigley Christopher, 1964, The Changing Economic Structure of Buganda, in Fallers, *The King's men*, Oxford University Press, 414p.