



**HAL**  
open science

# Titres fonciers et superposition de droits. Comment mesurer l'étendue des transformations vers la pleine propriété en Ouganda ?

Valérie Golaz, Claire Médard

## ► To cite this version:

Valérie Golaz, Claire Médard. Titres fonciers et superposition de droits. Comment mesurer l'étendue des transformations vers la pleine propriété en Ouganda?. Julie Cardi; Mélanie Favrot; Bénédicte Gastineau; Didier Genin; Valérie Golaz; Christine Robles. Digressions, 8, Laboratoire Population Environnement Développement (LPED), pp.128-148, 2024, Les Impromptus du LPED. hal-04714025

**HAL Id: hal-04714025**

<https://hal.science/hal-04714025v1>

Submitted on 30 Sep 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



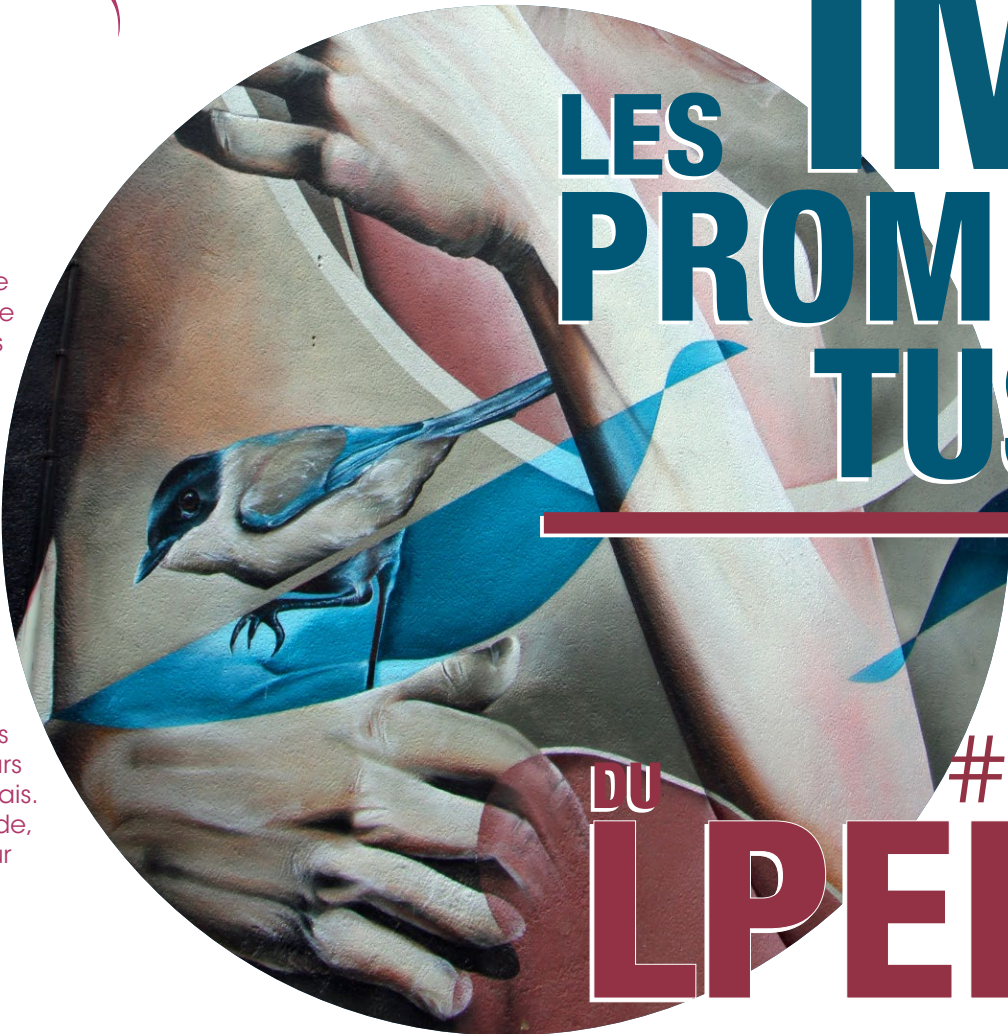
Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License



Publier ou périr ("publish or perish"), c'est l'équation à laquelle sont confronté.e.s tous, toutes les chercheur.e.s, ingénieur.e.s de recherche. Pas de financement ou de promotion possibles sans une bonne évaluation de son travail, et pas de bonne évaluation sans un nombre conséquent de publications dans des revues reconnues, à impact factor. Ne pas publier c'est ne pas exister. Cela induit une forte concurrence entre chercheur.e.s, ingénieur.e.s et favorise l'émergence de revues scientifiques avec des modèles économiques abusifs (les revues prédatrices). Pour répondre à cette injonction de publication, les chercheur.e.s, ingénieur.e.s se plient aux exigences des revues. Les formats des articles sont imposés (le plan, le nombre de mots...), l'anglais est devenu dans certaines disciplines la seule langue de publication reconnue. Les articles sont parfois retravaillés pendant plusieurs années avant d'être finalement publiés (ou refusés). Il est de plus en plus fréquent que les revues fassent payer les laboratoires de recherche, les institutions de recherche pour la publication. Une fois publiés, les articles n'appartiennent plus aux auteur.e.s, et très souvent encore, ils ne sont accessibles aux lecteurs et lectrices (individus ou institutions) que moyennant paiement ou abonnement.

Vous l'aurez compris, publier n'est pas une mince affaire. Une des conséquences de ce système est que nous, chercheur.e.s, ingénieur.e.s de recherche nous avons tous dans nos tiroirs et dans nos disques durs des articles de très bonne qualité que nous ne publierons peut-être jamais. Certains ont été soumis et refusés malgré leur qualité: la sélection est rude, le nombre de soumissions pour une même revue est bien supérieur à celui des places possibles dans un numéro de revue. Certains articles ont un format qui ne conviennent pas aux revues : ils sont trop pointus, trop interdisciplinaires, écrits dans une langue qui ne se publie pas faute d'audience....

D'autres ont été soumis, acceptés, relus, corrigés et jamais publiés, faute de financement.



# LES IMPROMPTUS

DU #08  
LPED

#08  
LES IMPROMPTUS  
DU LPED

## DIGRESSIONS

Édition scientifique :  
Julie Cardi, Mélanie Favrot, Bénédicte Gastineau, Didier Genin, Valérie Golaz et Christine Robles



ISBN : 979-10-96763-15-3  
EAN : 9791096763153

---

Les impromptus du LPED

Digressions

---

Éditeurs scientifiques

Julie Cardi, Mélanie Favrot, Bénédicte Gastineau, Didier  
Genin, Valérie Golaz et Christine Robles

---

Éléments de catalogage

Digressions. Les Impromptus du LPED n°8  
Laboratoire Population-Environnement-Développement,  
UMR 151 (AMU – IRD), Marseille.

ISBN : 979-10-96763-15-3

Creative Commons - BY - NC - SA

[www.lped.fr](http://www.lped.fr)

---

## Remerciements

Le comité éditorial remercie tous les relecteur-e-s de ce numéro #8 et en particulier Léa Chalmeau (Université Catholique de Lille, en stage au LPED) qui a participé à la relecture et à l'édition de cet Impromptu.



---

## Réalisation graphique

Laetitia Cordier  
Julien Vergeot

---

## Illustration de couverture

L'auteur du Street Art : GOMAD (artiste des Pays-Bas)  
Titre : Chérir

---

## Photo de couverture

Jean-Pierre Rolland, Saint Brieuc, août 2023

# SOMMAIRE

## 06 INTRODUCTION DIGRESSIONS (Le comité éditorial)

## 10 PREMIÈRE PARTIE VAGABONDAGE

- I Madagascar, l'île à l'envers : une relecture de l'organisation spatiale malgache  
(**Cécile Martignac, Bénédicte Gastineau**) ..... 12
- II Résilience et Pratiques de Société et de Nature  
(**Hubert Mazurek**) ..... 32
- III Revisiting result-dissemination processes in sub-Saharan Africa using a qualitative and participatory perspective  
(**Nathalie Mondain, Valerie Ouedraogo**) ..... 62
- IV Mise en couple et devenir des unions : comparaison de deux capitales ouest-africaines, Cotonou et Lomé  
(**Agnès Adjamagbo, Philippe Antoine, Marie-Reine Toudéka, Norbert Kpadonou**) ..... 82
- V De la source de pollution au milieu naturel récepteur : comment la phytoremédiation, une technique d'ingénierie écologique, peut agir au service de la restauration écologique en milieu méditerranéen  
(**Collectifs d'auteur-e-s**) ..... 112
- VI Titres fonciers et superposition de droits. Comment mesurer l'étendue des transformations vers la pleine propriété en Ouganda ?  
(**Valérie Golaz, Claire Médard**) ..... 128

## 150 DEUXIÈME PARTIE BUTINAGE

- VII Calanques merveilleuses  
(Isabelle Laffont-Schwob) ..... 152
- VIII Les bénéficiaires d'aides sont-ils à leur tour générateurs de solidarités ?  
(Jasmine Kahou Nzouyem, Frédérique Andriamaro, Valentina Napolitano) ..... 158
- IX Les normes et les modèles de genre développés à partir des expériences des pays du Nord sont-ils applicables aux pays du Sud ?  
(Alis Bambara, Louise de Gaudemaris) ..... 164
- X L'espérance de vie humaine va-t-elle continuer à augmenter ? Pour qui ?  
(Géraldine Duthé, Laurence Fleury, France Meslé, Heini Väisänen) ..... 172
- XI Are we equally vulnerable to climate change?  
(Arlette Simo Fotso, Ankit Sikarwar, Ritu Rani, Papa Gueye Sow, Basile Rousse) ..... 180
- XII Can we estimate sub-Saharan Africa's population from remote sensing images and land cover mapping?  
(Attoumane Artadji, Léo Lipovac, Narovana Andriamanantena, Basile Rousse) ..... 186

## Chapitre 6

### Titres fonciers et superposition de droits. Comment mesurer l'étendue des transformations vers la pleine propriété en Ouganda ?

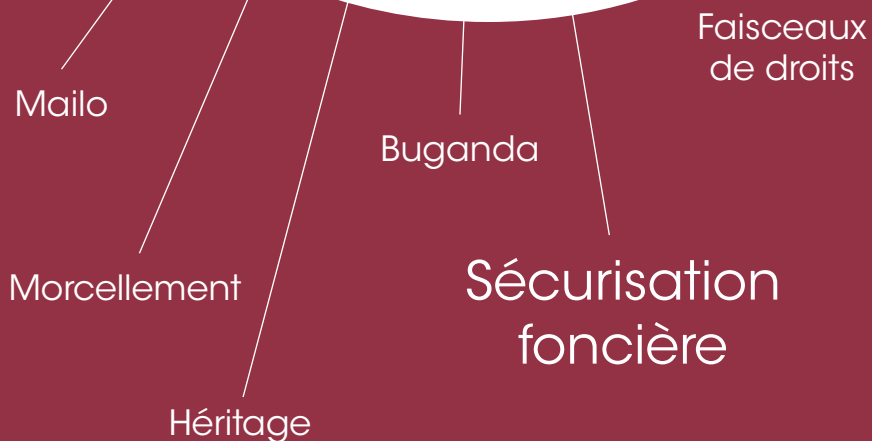


**Valérie Golaz**

INED - LPED, Aix-Marseille  
Univ., Institut de Recherche  
pour le Développement

**Claire Médard**

URMIS, IRD, CNRS, Université  
Paris Diderot - Université de  
Nice Sophia Antipolis



À partir de l'analyse des documents officiels (plans de développement quinquennaux, textes de lois, rapports ministériels, rapports d'enquêtes de la statistique nationale, etc.) et d'une enquête qualitative approfondie conduite entre 2010 et 2015 dans la région centrale, en Ouganda, où la terre a été entièrement cadastrée au début du XX<sup>e</sup> siècle, cet article aborde le rôle joué par les titres fonciers dans la sécurisation de l'accès à la terre. Contrairement aux représentations actuelles des droits fonciers exclusifs et aux orientations politiques de ces dernières décennies, les usages et les normes montrent la persistance de droits superposés et la nécessité de mieux connaître ces modes d'accès à la terre.

Based on official documents (5-year development plans, legislation texts, government reports, national statistical survey reports) and a field study conducted between 2010 and 2015 in the Central Region of Uganda, where land was fully registered at the beginning of the XX<sup>th</sup> century, this paper focuses on the role land titles play in tenure security over time. In contrast with current representations of exclusive land rights and policy orientations, actual land tenure practices and norms highlight the persistence of overlapping rights and the need to take them into account.

## Introduction

En Ouganda, au-delà de ses formes juridiques et des normes pratiques locales, la propriété foncière revêt un sens nouveau avec la pression démographique, l'urbanisation, la croissance de la compétition sur les ressources. En outre, depuis les années 2000, les interventions politiques et économiques renforcent les inégalités entre agriculture familiale et investisseurs nationaux et internationaux. Il convient de souligner la tendance potentiellement déstabilisatrice du développement d'un marché foncier pour une petite agriculture familiale faiblement capitalisée (De Schutter, 2011). Dans les années 2010, le pays demeure peu urbanisé (82 % de la population vit en milieu rural selon le recensement de 2014), l'agriculture, l'élevage et la pêche y sont l'activité principale de 72 % de la population et 43 % reposent exclusivement sur l'agriculture de subsistance selon l'enquête nationale sur les ménages de 2012-2013. Néanmoins la capitale Kampala connaît une croissance urbaine sans précédent et les données de terrain utilisées dans cet article proviennent de la périphérie rurale en transformation de cette capitale.

La région centrale que nous étudions plus précisément ici est dans une situation particulière, du fait de l'introduction ancienne de domaines fonciers avec titres de propriété. Ces titres de propriété sont accordés en 1900 à l'élite de l'époque (Hanson, 2003). 12 % du territoire national est ainsi cadastré (West, 1972). Le chiffre de 20 % de terres titrées avancé par Boone (2014, 23) ne se limite pas aux terres cadastrées mais inclut également parcs et forêts publiques. En conséquence, un système foncier dual se

met en place, dissociant la propriété fondée sur la possession d'un titre sur un domaine (*mailo*), de la propriété liée à un droit d'usage sur une parcelle située sur un domaine (sg. *kibanja*, pl. *bibanja*), lui aussi cessible et transmissible. La formalisation de cette propriété duale débute dans les années 1920. Ce modèle est par la suite exporté dans différentes régions d'Ouganda (Ankole, Toro, Bunyoro). Les droits d'un détenteur de titre et d'un détenteur de parcelle<sup>1</sup> sont ainsi spatialement superposés, les premiers consignés dans un registre tenu par l'Etat à la différence des seconds, pour lesquels l'Etat n'intervient que dans la régulation des relations aux premiers. Ainsi tous deux sont reconnus par l'Etat, mais seuls les titres sont reconnus par les établissements bancaires pour accéder à des prêts (Manji, 2006). Au-delà de la coexistence de droits d'usage formels et de titres fonciers, les partages intra-familiaux plus ou moins formalisés au fil des générations ont conduit à la coexistence de statuts complexes et variés au sein même des familles, sur des terres considérées comme familiales. Pour saisir les dynamiques foncières, il convient de tenir compte de cette superposition de droits formalisés à différents niveaux et leur transformation entre registre juridique et normes pratiques (J-P Olivier de Sardan, 2010). Loin d'une simplification de la propriété foncière, l'introduction ancienne de titres fonciers en Ouganda a contribué à rendre celle-ci moins lisible au premier abord. Toutefois, depuis une dizaine d'années, on assiste à l'augmentation du nombre de titres en circulation (Republic of Uganda, 2010a) et à un engouement pour obtenir des titres fonciers de la part de certains acteurs. Le

terme de *mailo* prend dans les années 2010 de plus en plus le sens de propriété exclusive, traduisant cette tendance et l'accroissement des investissements résidentiels et économiques dans la périphérie de la capitale.

Mesurer l'étendue de la pleine propriété est loin d'être simple. Noter simplement la présence ou l'absence de titres fonciers pour une parcelle donnée ne permet pas de différencier entre des parcelles détenues avec des droits plus ou moins individualisés et exclusifs. A la suite de Colin (2008, 235) qui souligne que c'est autour de la question de l'exclusion que se définit la propriété, nous considérons que l'attention portée aux faisceaux de droits (Schlager et Ostrom, 1992 ; Leroy, 1996 ; Orsi, 2013) permet de qualifier la propriété et de saisir l'extension de la pleine propriété. Porter l'attention sur le statut spécifique de la propriété est important en raison des transformations en cours, en Ouganda, qui rendent les détenteurs de droits non enregistrés plus vulnérables et ce précisément en raison de l'existence de droits enregistrés dont l'importance a été renouvelée. Les statuts fonciers se transforment depuis une vingtaine d'années, avec l'élaboration d'une politique foncière nationale et la loi foncière de 1998, révisée en 2004 et 2010 et la digitalisation du cadastre en cours, ajoutant un niveau de technicité et de centralisation supplémentaire aux procédures de transfert et d'immatriculation. Cependant, les orientations sont par certains aspects contradictoires, comme le souligne la concurrence entre droits d'usages et la propriété privée. Par ailleurs, il faut bien plus qu'un titre pour assurer la sécurité de la propriété (Colin, 2009, p. 12). Tout se joue autour de l'intervention de différentes sphères de pouvoir et d'autorité et de la création

d'une légitimité (Lund et Sikor, 2009).

Le débat sur la sécurisation foncière se pose en des termes spécifiques en Ouganda du fait de la présence d'un cadastre ancien étendu à l'ensemble de la région centrale. Les dynamiques actuelles jouent en faveur du renforcement et de l'extension de la privatisation foncière individuelle. D'un point de vue théorique, il a été souligné que privatisation n'est pas synonyme de sécurisation foncière, en raison d'un bouleversement des normes et du risque associé de déstabilisation et d'exclusion (Le Roy et al., 1996, 21). D'un point de vue pratique, la pleine propriété est souvent présentée comme une sécurité en Ouganda par le gouvernement, par des acteurs qui font eux-mêmes la démarche d'obtenir un titre foncier, ainsi que de plus en plus, par ceux dont les droits seraient menacés par les changements en cours.

Le système *mailo* / *bibanja* est perçu comme limitant les possibilités de commercialisation en comparaison avec la pleine propriété, du fait de la présence de détenteurs de droits d'usage statutaires, les détenteurs de parcelle. Dans le même temps, le *mailo* a également servi à expliquer la facilité avec laquelle la terre a changé de main dans la région centrale, du fait de l'existence d'un cadastre. Malgré ces deux impressions opposées, la propriété exclusive s'étend au détriment d'autres formes de droits et de leurs détenteurs. Museveni, après son arrivée au pouvoir en 1986, a réhabilité les titres fonciers anciens révoqués par Idi Amin avec la loi de 1975, donnant l'impression que les titres offrent un avantage durable sur les autres formes de propriété, alors que précisément ils contribuent à créer une insécurité par rapport à des droits constatés. Les mécanismes de protection des droits

<sup>1</sup> Ces termes « détenteur de titre » et « détenteur de parcelle » sont utilisés dans ce texte en référence à ces deux statuts définis par le système *mailo*.



## I. Grandes orientations politiques

des détenteurs de parcelles, officiellement renforcés par l'Etat au fil des réformes récentes (en particulier 2010), ne sont pas efficaces. Les logiques de titrage<sup>2</sup> jouent contre eux.

A partir de l'analyse des documents officiels (plans de développement quinquennaux, textes de lois, rapports ministériels, enquêtes de la statistique nationale, etc.) et d'une enquête approfondie conduite entre 2010 et 2015 dans la première couronne rurale de Kampala, cet article aborde les enjeux de la connaissance des modes d'accès

à la terre et leur transformation par un nouvel essor du titrage. Nous aborderons d'abord les grandes orientations politiques qui transparaissent dans les textes officiels émanant du ministère des terres (I). Nous analyserons ensuite la superposition des droits en discutant l'approche de la propriété utilisée dans la fabrication des données statistiques nationales et les transformations de la propriété dans les pratiques (II).



Caféier en fleurs. Crédit photo : Valérie Golaz (2022), région centrale de l'Ouganda.

Depuis le milieu des années 1990, les documents officiels concernant les différents régimes fonciers et la « sécurisation » de l'accès à la terre des agriculteurs abondent. Tous, depuis la constitution de 1995, font état des quatre statuts fonciers différents en vigueur en Ouganda (*mailo*, *customary*, *leasehold* et *freehold*). Lorsque la constitution reconnaît l'existence de ces différents régimes fonciers, elle s'oppose à la réforme décriée de 1975 qui abrogeait en particulier le *mailo*. On peut y lire des orientations qui se traduisent dans les faits par des mesures contradictoires : à la fois le respect de droits d'usages plus ou moins formalisés et la volonté de promouvoir la propriété privée. La reconnaissance des droits fonciers des différentes catégories de détenteurs de droits dans le contexte du *mailo* est un point délicat, qui fait l'objet de plus de quinze années de législation et de tractations politiques importantes (Mc Auslan, 2014 ; Gay, 2014). La constitution annonce la réforme foncière de 1998, amendée en 2004 et 2010. Enfin, après plusieurs révisions, l'orientation générale de la politique foncière nationale est publiée en 2013 (Republic of Uganda, 2013).

Les grandes orientations politiques qui se dessinent derrière ces réformes sont dominées par l'idée que l'économie ougandaise bénéficierait d'un plus grand dynamisme du marché foncier, important en termes de PIB, mais également pour favoriser les investissements ou la productivité, suivant les « théories économiques orthodoxes » qui servent de référence à l'échelle internationale (Lavigne Delville, 2009). Le bon fonctionnement du marché foncier serait lié à la formalisation de la propriété foncière, elle-même liée à la reformulation de droits exclusifs sur la

terre. Le *Land Sector Strategic Plan 2001-2011* (Republic of Uganda, 2011) annonce que le système *mailo* fonctionne comme un marché imparfait du fait de la présence des détenteurs de droits d'usage (p.31). L'objectif est alors pour le gouvernement de transformer le système en place (selon un modèle qui ne reconnaît qu'un seul niveau de droits), pour le rendre accessible aux investisseurs et non de s'adapter à la réalité de droits partagés. Cet objectif passe par l'élimination de la propriété duale associée au *mailo*. Dans cette veine, le *National Development Plan* (Republic of Uganda, 2010b) qualifie le *mailo* de système 'féodal' (p.160). Il mentionne des 'menaces' liées à l'existence de différents droits superposés sur les mêmes parcelles (p.83) qui nuiraient à l'accès à la terre et donc à la performance du secteur agricole. Un *Land Information System* qui avait été annoncé dans le *Land Sector Strategic Plan 2001-2011* est mis en place à partir de 2010 en deux phases. Par l'informatisation des sources et des procédures de transfert, il est censé rendre l'information relative au cadastre transparente et précise, et les transactions plus rapides. Il porte uniquement sur les titres en circulation et pas sur les autres niveaux de droits.

De l'idée de la résolution des conflits entre détenteurs de titre et de droits d'usage on en vient à celle de l'élimination des droits d'usage (1). Les transmissions effectuées au fil du temps contribuent à brouiller la distinction entre détenteurs de parcelles et détenteurs de titre avec l'apparition de droits partagés au sein de la famille (2). Malgré l'existence de titres anciens, l'idée de démarcation systématique, avec pour objectif le titrage des parcelles selon les

<sup>2</sup> À l'instar de Colin (2009, p.8), nous préférons utiliser ici le terme « titrage », par opposition à titrement ou titrisation.



droits d'usage, est un moment agitée, avant de disparaître (3).

### 1) De la régulation des relations entre acteurs à la simplification de la propriété

Concernant les terres titrées, la constitution annonce la mise en place d'un processus de négociation entre propriétaire enregistré et occupants reconnus, autorisant l'enregistrement d'une partie de la terre pour l'occupant. La loi de 1998 confirme la possibilité pour les détenteurs de parcelle du système *mailo* d'accéder à la pleine propriété. Elle encourage détenteur du titre et détenteur de parcelle à négocier à cet effet, mais sans indiquer de règle de partage. Elle stipule qu'en cas de vente d'une parcelle par le détenteur du titre, le détenteur de parcelle est prioritaire, et qu'inversement le détenteur de titre est prioritaire en cas de vente par un détenteur de parcelle (article 35). Elle confirme ainsi la volonté de faire progressivement disparaître la propriété duale. Elle annonce pour cela la création d'un fonds (*land fund*) (article 41) destiné à aider les détenteurs d'un droit d'usage à acquérir le titre de propriété relatif à leur parcelle. Ce fonds censé aider les petits agriculteurs de la région centrale à acquérir tous les droits sur leurs parcelles, annoncé dans la réforme de 1998, ne s'est pas concrétisé. L'avenant de 2010, très disputé (Baral *et al.*, 2009 ; Gay, 2011) ne concerne finalement que le plafonnement par l'Etat du montant du paiement annuel (*busuulu*) par le détenteur de parcelle au détenteur du titre, garantissant le droit des détenteurs de parcelle et censé les protéger contre les évictions. Que dit-on du *mailo* dans la période plus récente ? La politique foncière nationale (Republic of Uganda, 2013) mentionne dès

la 1ère page que la propriété duale a été identifiée comme la principale source de conflits dans la région centrale. Trois raisons sont évoquées : le flou de la catégorie des détenteurs de droits d'usage, la somme à verser annuellement au détenteur du titre et les droits qui sont conférés aux « détenteurs de droits » (depuis un droit formalisé sur une parcelle, comme un *kibanja*, jusqu'aux droits d'usages non formalisés, durables – au sein de la famille en particulier – ou non, le plus souvent non cessibles). L'État se présente comme un intermédiaire obligé entre détenteurs de titres et détenteurs de parcelles, promoteur du partage physique de la terre auprès des deux parties (p.18-19). Pour cela, le texte mentionne le rôle clef du *Land Fund*, financé par l'État (articles 45 et 82), qui n'a jamais vu le jour. Cet échec est dénoncé dans un autre document de 2013 signé par le président de la république (Museveni, 2013, 7) qui y réaffirme l'objectif de faire disparaître la propriété duale. L'idée d'un fonds y est présentée davantage comme visant à aider les investisseurs à récupérer tous les droits sur une parcelle, à travers la création d'une *Land Bank*, idée réitérée par le gouvernement à différentes reprises depuis 2007 (Republic of Uganda, 2013, article 88 ; Médard *et al.*, 2013).

### 2) La transmission des droits

L'un des problèmes auxquels le ministère doit faire face dans la région centrale est le statut juridique de la reconnaissance et de la transmission des droits fonciers, alors même que deux niveaux de droits sont statutaires. D'une part, les détenteurs de parcelle, détenteurs d'un droit d'usage transmissible, ne sont pas enregistrés par l'État. S'ils l'ont

été par le passé par certains détenteurs de titres de propriété, ils ne le sont généralement plus. Lorsqu'ils le sont, aucun document ne mentionne les parcelles concernées, leur superficie, leur localisation précise : les détenteurs de parcelle reçoivent simplement un reçu annuel concernant le paiement du *busuulu*. La transmission d'un droit sur une parcelle s'effectue localement, devant témoins, y-compris parfois des membres de l'administration locale, à la manière des « petits papiers » tamponnés par des services de l'Etat à Madagascar (Teyssier *et al.*, 2009, 279) et non au *Land Board* du district concerné, c'est-à-dire sans enregistrement centralisé. Suivant les cas, ce transfert est officialisé ou non auprès du détenteur du titre de la parcelle. Si la perspective est l'obtention de la pleine propriété, le transfert est porté devant l'administration foncière dans un second temps.

D'autre part, les ventes ou les héritages ne sont pas toujours enregistrés au fil du temps et répercutés légalement dans les titres fonciers (Brushfield *et al.*, 1956 ; West, 1972). Dans certains lieux, comme à Masaka, une partie des documents du cadastre a été perdue dans l'incendie du *Land office* en 1979, rendant leur mise à jour difficile. Ailleurs, en dehors des périodes où l'actualisation des registres est exclue sur un plan politique ou administratif, c'est simplement le coût, la durée et la complexité de la démarche<sup>3</sup> qui ont découragé l'enregistrement des mutations de propriété. La loi protège en théorie la famille d'une vente de terre (article 39)<sup>4</sup>. La « famille » est ici comprise au sens des épouses et des enfants, et la protection

consiste en un droit d'usage. L'égalité dans le partage des terres n'est pas régulée : les filles ne bénéficient le plus souvent que d'un droit d'usage sur une part minimale des terres, et l'inégalité du partage entre fils est elle-même souvent source de litiges. Les autres parents ne sont pas considérés, et par là, les conflits qui dépassent ce cadre ne sont pas réglés non plus. L'avenant de 2004 reprend à la marge cet article sur la famille, définissant le concept de 'terre familiale' par exemple (article 38) en référence au droit du conjoint. Mais la question de la mise à jour des titres de propriété, suite à la subdivision liée à un héritage, source d'une ambiguïté importante dans les familles, n'est évoquée ni dans la loi de 1998, ni dans ses avenants de 2004 et 2010. Le processus bureaucratique et les conflits familiaux autour du partage inégal des terres héritées, dont une partie importante revient souvent aux mains de l'homme désigné comme héritier du défunt, au nom de l'ensemble des descendants, contribuent à ralentir une procédure de mise à jour des titres déjà lente. Le *Land Information System* censé faciliter et accélérer la procédure n'a pas vocation à résoudre les conflits anciens. Ainsi, avec le temps, des droits formels, enregistrés par l'Etat ou par les détenteurs de titres, se sont informalisés (Lwasa, 2011). Même si les droits relatifs des utilisateurs de la terre et des détenteurs de titres de propriété sont abordés dans les textes, la difficulté est d'identifier ces catégories d'acteurs, floues et mouvantes, et leurs droits, en cas de conflit foncier. Un rapport publié en 2006 justifie par-là la nécessité d'une re-démarchation systématique de ces

<sup>3</sup> La démarche officielle peut s'accompagner de faveurs monnayées au fil de la procédure.

<sup>4</sup> Notons qu'en pratique, les femmes ont des difficultés à s'absoudre d'un système social dans lequel ne pas partager l'opinion de son mari ou de sa belle-famille est extrêmement difficile.

terres déjà titrées (Ahene, 2006, 5), avec pour conséquence le réexamen des droits de chacun.

### 3) La démarcation ou la re-démarcation systématique des terres des terres

L'idée de démarcation systématique est introduite par le *Land Sector Strategic Plan 2001-2011*, mais ne semble d'abord concerner que les zones non titrées et ne pouvoir être effectuée qu'à la demande de l'administration locale : *'the decision to demarcate will be based on local demand, not on central dictat'* (p. vi) et *'expansion of systematic demarcation on request'* (Republic of Uganda, 2001, p.22).

Cette idée s'inscrit dans un projet global, étendu à l'ensemble du territoire, qui porte principalement sur les terres coutumières du Nord du pays mais concerne également les terres déjà titrées. Dans le cadre du *Uganda Second Private Sector Competitiveness Project* (PSCP II, 2002-2013) de la Banque Mondiale, la réalisation d'opérations pilotes dans la région centrale, où les terres sont déjà titrées en *mailo*, étaient prévues avant l'extension du programme de démarcation systématique. Au final, seules quatre opérations pilotes ont été menées à bien. Il faut noter ici que l'opération réalisée en zone *mailo* fait partie de celles qui ont posé problème. L'audit des réformes foncières, rendu public en 2013, est le document qui mentionne avec le plus de détails les causes de l'échec de cette opération, à savoir les difficultés liés à l'héritage, la tenue des registres et l'existence de détenteurs de titre fantômes *'Inheritance issues in cases where land registers are not up-to-date and failure to locate the where about of landlords'* (OAG, 2013, p.36).

Malgré l'enthousiasme initial, le coût de la

démarcation et la complexité de l'entreprise se conjuguent pour faire passer ce projet au second plan dans la région centrale. Ainsi, dans la politique foncière nationale, la démarcation systématique n'apparaît finalement qu'en relation aux terres coutumières (Republic of Uganda, 2013, article 40) et non plus au *mailo*. Dans certains documents transparaît l'idée que l'État et les « investisseurs » en seraient *in fine* les bénéficiaires. Dans *Vision 2040*, même si la terre 'appartient au peuple' (Republic of Uganda, 2011, p.82), l'immatriculation (systématique) des terres est présentée comme un objectif qui permettra à l'Etat et aux investisseurs d'y avoir un accès facilité. La question de la démarcation systématique dans le contexte du *mailo* n'apparaît plus dans les derniers textes officiels. A partir de 2010, le ministère a accès aux résultats du programme de digitalisation du cadastre et de modernisation du secteur foncier, qui montre une explosion des immatriculations dans la région centrale. IGN-FI, opérateur du *Land Information System* en cours de mise en place, annonce la fin des conflits sur les titres de propriété avec la mise en place d'un serveur unique qui contrôle l'émission de titres (IGN-FI, 2017). Ce recours accru au titre de propriété donne l'illusion d'une fin de la superposition des droits fonciers.

Nous avons vu, à travers les documents du ministère des terres, la complexité de la situation et la volonté affichée du gouvernement de résoudre les conflits. L'idéal de la propriété exclusive est invoqué à différentes reprises, généralement sous couvert de défense des intérêts des plus pauvres, des plus vulnérables, des femmes, des agriculteurs dont les droits reposent sur l'idée d'accès partagés. Cependant, la

renégociation inégale des droits, du fait de capacités financières et d'appuis politiques différenciés tend à l'heure actuelle vers la pleine propriété pour les détenteurs de titre et la précarisation de l'accès à la terre pour les détenteurs de parcelles (Golaz et Médard, 2011 ; Chalin *et al.*, 2015). Par ailleurs, depuis son inauguration en 2013, les failles du nouveau système foncier commencent à être perceptibles : de nouvelles fraudes sont désormais possibles, du fait de l'informatisation qui permet de repérer, pour des opérateurs de l'Etat mal intentionnés, les parcelles dont le statut légal est fragilisé (Mwesigwa, 2016).

Le règlement délicat des différends en zone

*mailo* rend les opérations de démarcation systématique très difficile, du fait de la superposition des droits fonciers qui ne sont pas tous documentés de la même manière. Du point de vue juridique, la reconnaissance de différentes formes de propriété superposées existe au Buganda. L'idée que ce système dual est incompatible avec la conception du progrès et du développement qui caractérise une élite et l'idée qu'il va disparaître de lui-même est répandue. Le cadre qui permet la transformation vers la pleine propriété est en place : aux acteurs de s'en saisir avec les appuis politico-administratifs nécessaires, avec pour conséquence le renforcement des inégalités.



Vanille. Crédit photo : Valérie Golaz (2022), région centrale de l'Ouganda.

## II. La superposition des droits fonciers

L'objet de cette partie est de souligner la complexité des superpositions de droits fonciers encore de mise dans la région centrale cadastrée. Les données statistiques rendent peu compte de cette complexité et des transformations en cours, en dépit de différentes tentatives. Sur le terrain, des droits plus ou moins fragiles se superposent toujours sur les mêmes parcelles, alors que de plus en plus de détenteurs de titres et de détenteurs de parcelle optent pour la pleine propriété. Les simplifications en cours se font souvent au détriment des utilisateurs de la terre.

### 1) Les ambiguïtés de la propriété foncière dans les statistiques

La question de l'accès à la terre n'est pas toujours abordée dans les données démographiques, mais en Ouganda elle l'est systématiquement depuis une quinzaine d'années. Elle l'est également dans les enquêtes ménages et le recensement agricole. Ces données sont cependant, comme nous allons le voir, en décalage avec les usages, et pour les plus fouillées, sans continuité dans le temps qui permette de suivre les mutations du système foncier d'un point de vue statistique. Nous nous focalisons donc ici sur les intentions de collecte, telles que nous pouvons les percevoir à travers les questions posées, et les modalités de réponse proposées.

Depuis 2002, il y a dans le recensement ougandais un module agricole. L'accès à la terre est alors abordé à travers la superficie disponible. Ce module se transforme en 2014 avec une question plus simple, plus directe sur l'accès à la terre : *'Does this household own agricultural land?'* La réponse à cette question permet d'aborder la propriété telle

que déclarée par les enquêtés mais comporte deux ambiguïtés : d'une part la notion de propriété n'est pas précisément définie, d'autre part elle se réfère au ménage et ne permet donc pas de souligner des situations de dépendance au sein du ménage.

Les Enquêtes démographiques et de santé (EDS), enquêtes nationales harmonisées pour permettre les comparaisons internationales qui sont la principale autre source de données démographiques dans les pays en développement depuis la fin des années 1980, reprennent cette question des activités agricoles depuis le milieu des années 2000. À partir des années 2010, de nouvelles questions permettent de préciser la notion de propriété et d'aborder l'accès à la terre des femmes. Dans les questionnaires individuels, la propriété est évoquée, plus en détail, pour savoir si elle est partagée ou non : *'Do you own any land either alone or jointly with someone else?'* (Questions 613, Hommes et 824, Femmes). Les modalités possibles pour les réponses sont *'Alone only'*, *'jointly only'*, *'Both alone and jointly'* et *'Does not own'*. Ainsi le caractère partagé de la propriété est évoqué, dans la perspective d'appréhender les droits de femmes, y-compris lorsqu'ils sont partagés.

On pouvait attendre d'enquêtes économiques, comme le *Uganda National Household Survey* (UNHS), qu'elles apportent des informations plus détaillées sur ce qui représente la ressource principale de près de la moitié de la population. Ces enquêtes, financées par la Banque Mondiale, ont pour objectif premier de fournir des données pour le développement du pays, en particulier pour le Plan d'Action pour l'éradication de la pauvreté (PEAP). Dans la partie socio-économique du questionnaire, la terre est considérée comme l'un des biens du ménage (*'asset'*) : *'Does any member of*

*your household own [asset] at present?'* avec comme réponses possibles *'Yes, individually'*, *'Yes, jointly'* et *'No'*. Puis doivent être indiqués l'identité du membre du ménage en question, et une estimation de la valeur de la terre.

En 1999, dans la partie agricole du questionnaire, l'enquêteur visualise avec l'enquêté toutes les parcelles du ménage, et pour chacune, après avoir rempli un tableau complet avec distance, superficie, production, valeurs, etc., doit renseigner deux questions plus précises concernant le statut de la terre : *'How was this land/plot acquired?'* (*'Purchased'*, *'Rented'*, *'Leased'*, *'Inherited'*, *'Provided free other than inheritance'*, *'Others (Specify)'*), et *'Type of land tenure?'*. Pour cette dernière, huit possibilités : *'Registered freehold mailo'*, *'Unregistered freehold mailo (Kibanja)'*, *'Leasehold'*, *'Customary'*, *'Public'*, *'Squatter (mailo)'*, *'Squatter (other specify)'*, *'Not known'*, *'Others (Specify)'*. Cette liste permet de prendre la mesure de la diversité des situations, même si la question n'aborde pas le sujet épineux des droits familiaux non formalisés. Cependant, le questionnaire n'est pas maintenu dans le temps. En 2005, le questionnaire agricole de l'UNHS s'intéresse plus précisément aux terres possédées pour lesquelles le ménage ne dispose que de droits d'usage. Le mode d'acquisition de la parcelle est abordé également, permettant même de préciser, dans le cas de droits d'usage, deux possibilités : *'Agreement with land/use rights owner'*, *'Without agreement with land/use rights owner'*.

Ce module a disparu dans l'enquête suivante, peut-être parce que le recensement agricole réalisé en 2008/2009 en reprend certains éléments. Même s'il ne permet pas véritablement d'identifier les droits d'usage dans leur variété, il permet de distinguer le statut dual officiel de nouvelles formes de

droits fonciers superposés. Par exemple, les instructions données aux enquêteurs indiquent que les détenteurs de parcelle et les détenteurs de titres du système *Mailo* sont enregistrés de la même manière, sous *'Mailo'*. De fait, détenteurs de parcelle et détenteurs de titre se présentent généralement comme 'propriétaires' de la terre. Les *'squatters'* correspondent aux cas où il n'y a pas l'accord du détenteur du titre de propriété pour une installation ou à l'occupation de terres publiques (UBOS, 2008).

Ces nomenclatures soulignent la difficulté pour saisir de manière précise différents droits à la terre sur le plan à la fois des usages, de la législation et des normes locales. L'UNHS de 2005 comporte un module novateur tentant de capter le système *mailo/kibanja*. Cela reste loin néanmoins de la complexité des droits familiaux partagés et de fait, ces questions ont peu été analysées dans les publications officielles. Cet effort de précision pour aborder la notion de propriété a de plus été tout à fait temporaire. On ne dispose pas aujourd'hui de série statistique cohérente, comparable dans le temps, permettant de mettre en lumière les transformations à l'œuvre. De plus un flou demeure sur les niveaux de droits déclarés. Déclarer une parcelle en *mailo* ne permet pas de savoir si le titre en est détenu en pleine propriété et s'il l'est au nom d'une personne ou d'une famille entière, déclarer qu'il s'agit d'un *kibanja* ne permet pas de connaître son degré de formalisation.

### 2) De la superposition des droits à la propriété exclusive

À partir d'un exemple tiré de la région centrale, nous allons explorer à présent plus en détail les ambiguïtés relatives à chacun des statuts du



système dual, *mailo et kibanja*. La croissance des enregistrements de nouveaux titres dans la dernière décennie va de pair avec celle de la pleine propriété, entraînant à la fois une consolidation de l'accès au foncier pour les détenteurs de titre et une précarisation pour la plupart des détenteurs de parcelle.

### La gestion des titres de propriété

L'ensemble de la zone considérée est immatriculée en *mailo* depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle. L'existence du cadastre permet d'étudier de manière systématique le morcellement de la propriété foncière. Alors que 160 nouvelles parcelles sont enregistrées entre 2000 et 2005, 2310 le sont entre 2005 et 2010 dans la zone d'étude, qui couvre 30 km<sup>2</sup>. Le changement de tendance y a lieu en 2006, au moment où les premiers investisseurs arrivent dans la zone (Chalin *et al.*, 2015). La superficie moyenne des terres titrées passe de plus de 6 ha en 1990 à moins de 2 ha en 2010. Ces chiffres cachent néanmoins une grande hétérogénéité : de grands domaines fonciers côtoient des parcelles limitées à une unité d'habitation. On trouve ainsi, parmi les détenteurs de titres des années 2010, aussi bien les descendants des premiers détenteurs de titre que des petits exploitants, des travailleurs urbains et des spéculateurs et investisseurs.

Dans la première partie du XX<sup>e</sup> siècle, l'ensemble de la zone était enregistrée aux noms de cinq familles qui détiennent encore les titres pour une partie résiduelle des domaines fonciers initialement cadastrés. Dans les deux familles principales, M et W, depuis l'existence du cadastre, un fils est

choisi à chaque génération par la famille comme héritier du domaine familial partagé. L'héritier est censé assurer les bonnes relations au sein de la descendance de son père et gérer le domaine foncier pour l'ensemble de la famille. Ces familles ont mis en œuvre deux stratégies opposées. Le domaine foncier local de M est relativement préservé dans les années 2010, géré par l'héritier actuel, sous la forme d'un *trust*, au nom du groupe familial. Les dividendes sont partagés en fin d'année. En revanche, celui de W a été morcelé : plus de 80 % du domaine initialement cadastré a été transféré au fil du temps à des membres de la famille et vendu à des tiers. Le titre de propriété du domaine familial restant en 2015 est établi au nom de l'administrateur du domaine, J. J a été choisi par le défunt pour gérer le domaine jusqu'à ce que l'héritier, encore enfant au moment du décès de son père, soit en position de prendre la suite. Le rôle de l'administrateur est de veiller à l'exécution du testament d'une personne décédée<sup>5</sup>. L'administrateur est généralement choisi en dehors de la famille, mais parmi les proches. Du point de vue du droit formel, c'est d'abord l'administrateur en fonction qui détient physiquement le titre, et il peut donner ou vendre au nom du groupe familial, avant que le titre et la terre soient transmises à la génération suivante selon la volonté du défunt. J descend lui aussi de l'une des cinq familles de détenteurs de titres du début du XX<sup>e</sup> siècle. Son grand père a vendu la totalité du domaine familial mais J, qui aurait dû en hériter, a réussi à en racheter une partie dans l'idée de reconstituer le domaine en son nom.

Dans la famille de M, la plus aisée, les relations

semblent apaisées. En 2011, au moment de la nomination du dernier héritier, des parents éloignés, issus d'une autre union de l'un des premiers héritiers, qui se sentent lésés par la transmission en ligne directe de la gestion du domaine, en revendiquent une part. L'octroi d'une petite parcelle dans une autre partie de la région parvient à calmer la situation. En revanche, le statut de W est contesté dès la mise en place du cadastre. W aurait usurpé la position d'un autre membre de son clan pour obtenir la terre. Les héritiers de W ont eu tendance à donner une partie de la terre à leurs enfants et à ne garder en indivision qu'une petite partie du domaine initial. Mi 2015 une nouvelle phase de morcellement a été décidée, dans un compromis entre l'administrateur J et l'héritier en titre, désormais majeur, et l'administrateur se retire. En fin de compte, obtenir un titre de propriété est une démarche relativement facile pour une classe aisée, comme en témoigne l'explosion de nouveaux titres émis depuis le milieu des années 2000. Toutes les parcelles n'ont pas pour autant un titre à jour. La démarche administrative pour transmettre de la terre comprend différentes étapes, depuis la signature d'un formulaire, l'enregistrement de la demande au bureau foncier du district, le passage des géomètres lorsque de nouvelles limites sont créées jusqu'à la validation finale du bureau foncier, avec la délivrance du nouveau titre. La nomination d'un administrateur dont le rôle est censé être transitoire constitue une étape intermédiaire supplémentaire au cœur de ce processus. Parfois, un titre de propriété au nom du grand-père est gardé par le petit-fils, pour l'ensemble de la famille, et les transactions intermédiaires n'ont pas été enregistrées. D'autres fois le titre peut avoir été mis au nom de l'administrateur, apparenté ou non. Il est courant de trouver des personnes

avec un formulaire de transfert rempli et signé, et éventuellement le titre de propriété original ou sa copie. Jusque récemment, les titres n'étaient mis à jour que juste avant une cession à un tiers.

Alors que nous évoquons ici une propriété légale, reconnue par l'Etat central à travers le cadastre, le flou est entretenu entre propriété personnelle et familiale. Sur le plan juridique, un administrateur ou un héritier peuvent détenir le titre foncier. Ils sont censés gérer le domaine dans l'intérêt de la famille, mais de fait, ils ont la signature et peuvent également faire des choix qui leur profitent ou dont ils font profiter certains. Des tensions sur les décisions à prendre concernant la terre peuvent apparaître entre l'administrateur et l'héritier, et entre l'un d'eux et l'ensemble des héritiers, voire la famille élargie : elles portent sur le partage d'un domaine qui, suivant les cas, peut être officialisé via un morcellement et la production de titres de propriétés individuels ou rester en indivision, mobilisant alors souvent différentes formes de droits d'usage.

### Être reconnu comme détenteur de parcelle, un statut en voie de disparition

Les droits des détenteurs de parcelles, héréditaires et cessibles, reconnus par l'État, concernent généralement des superficies plus petites. Il s'agit de petites exploitations agricoles et plus récemment, de maisons individuelles. La procédure complète pour obtenir une parcelle sur un domaine passe soit par un héritage soit par un achat. Dans le passé les jeunes allaient chercher de la terre ailleurs que sur le domaine dont dépendaient leurs parents (Roscoe, 1911). Avec les difficultés croissantes que posent l'accès à la terre, les parcelles détenues selon ce statut ont

<sup>5</sup> Déjà dans les années 1950, dans le cas de terres titrées, on constate que la succession s'inscrit dans une temporalité très longue –parfois plus longue que la vie de l'héritier. Elle fait appel à la hiérarchie clanique avant d'être officialisée dans un cadre juridique formel (Brushfield *et al.*, 1956).

tendance à être de plus en plus morcelées par le partage entre fils. Tout nouvel arrivant doit verser au détenteur du titre un droit d'accès (*kanzu*) assorti du *busuulu* payé annuellement. Dans les années 2010, l'achat donne lieu à une lettre de cession entre détenteurs de parcelles, généralement paraphée par des témoins choisis, incluant l'administration locale. Sans ces documents, le détenteur de parcelle est vulnérable. D'un point de vue formel, aucun de ces documents n'inclut cependant de cartographie de la parcelle concernée. Il n'y a pas non plus d'enregistrement centralisé des transactions, même localement, par l'administration. En revanche, dans certains cas exceptionnels, le détenteur du titre a pu tenir un registre pour le paiement du *busuulu*. M détient encore des registres couvrant la période de 1959 au milieu des années 1960, donnant les noms des détenteurs de parcelle et les sommes reçues. Dans les années 2010 en revanche, ses intermédiaires émettent des reçus sans inscription dans un registre. Une nouvelle tendance est apparue sur certains domaines : le refus de délivrer un reçu par des détenteurs de titre ou l'abandon du paiement du *busuulu*. J qualifie les détenteurs de parcelles de *squatters* et cherche des solutions pour limiter leurs droits. Il refuse l'installation de nouveaux arrivants cherchant à acheter les droits sur une parcelle.

Parmi les détenteurs de parcelles se trouvent des personnes dans des positions très différentes vis-à-vis du détenteur du titre. Certains sont apparentés au détenteur du titre ou font partie du même lignage. Quelques-uns insistent sur une présence ancienne de leur famille, antérieure à la délivrance de titres de propriété au début du XX<sup>e</sup> siècle. Avec l'introduction du *mailo*, leur famille se serait alors vue attribuer des droits sur une parcelle et non le domaine qui leur serait revenu sur

la base d'une occupation antérieure. D'autres enfin sont des migrants plus récents, des urbains à la recherche d'une certaine qualité de vie, pour lesquels l'achat d'une parcelle est un premier pas vers la pleine propriété ou encore des exploitants agricoles attirés par la proximité de la ville et le marché potentiel qu'elle représente. Tous les ménages vivant sur les terres d'un détenteur de titre ne sont pas des détenteurs de parcelle reconnus comme tels. J confie de la terre à une tante âgée et ses petits-enfants. Il a donné des titres de propriété à ses fils mais permet à ses filles de vivre sur ses terres, construire, cultiver. Le père de W a donné de la terre à un demi-frère, le fils de sa mère issu d'un autre mariage. Celui-ci espère obtenir le titre de propriété mais la procédure a été bloquée plusieurs années du fait d'un conflit de succession et de partage du domaine. Une famille ne paie pas le *busuulu* car ses membres se considèrent comme les vrais propriétaires de l'ensemble du domaine, lésés par l'attribution des terres à W en 1900. Une autre ne paie pas non plus, mais vit sans crainte car un sanctuaire important est implanté sur la parcelle. Sur les terres de M, de nouveaux acquéreurs d'un droit sur une parcelle achèvent de construire leur maison mais plus d'un an après l'achat, n'ont toujours pas encore rendu visite au détenteur du titre pour faire avaliser leur achat, même si cette étape est prévue. La succession d'un autre détenteur de droit sur une parcelle – assassiné par des neveux parce qu'il vendait sa parcelle - pose problème.

Ces différentes configurations illustrent la difficulté de déterminer avec précision qui détient ce droit statutaire sur une parcelle et qui ne le détient pas. Le critère du paiement du *busuulu* ne s'applique pas toujours dans des configurations familiales ou dans des cas de contestation.

### La course aux titres de propriété

Avec la croissance de la valeur de la terre et les investissements résidentiels, détenteurs de parcelles tout comme détenteurs de titre perçoivent de plus en plus l'intérêt d'accéder à la pleine propriété, pour des raisons différentes et avec des capacités de négociation inégales. Globalement, tous se sentent menacés par les changements en cours.

Les détenteurs de titre ont tendance à refuser les nouveaux venus, où à les accepter sous d'autres statuts (en location par exemple). Lorsqu'un projet de vente se forme concrètement, le vendeur ou l'acheteur essaie de se départir des détenteurs de parcelle. Le détenteur de titre négocie la part des détenteurs de parcelle, soit en leur versant une compensation pour leur droit soit en partageant la terre avec eux. Lorsqu'une compagnie immobilière et un ministre ont racheté de grandes superficies à M, les détenteurs de parcelle ont reçu une somme qui leur a permis de se réinstaller un peu plus loin. Dans d'autres cas, et en particulier lorsqu'il y a des cimetières familiaux sur les parcelles, le détenteur de titre laisse au détenteur de parcelle une partie de sa parcelle en pleine propriété, et garde le reste. Un des fils de W a procédé ainsi, et l'un de ses détenteurs de parcelle a pu obtenir un titre de propriété, mais seulement pour une parcelle d'un quart de la taille de celle qu'il utilisait précédemment. Généralement, les parcelles obtenues en pleine propriété font un quart à un tiers de la taille initiale. Parfois, une somme d'argent est ajoutée. Souvent les superficies ainsi obtenues ne sont plus suffisamment grandes pour subvenir aux besoins d'une famille via l'agriculture (Golaz et Médard, 2011; Chalin et al., 2015).

De leur côté les plus aisés des détenteurs de parcelle entreprennent les démarches pour obtenir la pleine propriété. Pour conserver l'intégralité de leur terre, ils ont intériorisé le fait qu'il leur faudra probablement en payer une partie. Selon leur position sociale, ils espèrent plus ou moins d'une négociation avec le détenteur du titre. Plusieurs détenteurs de parcelles de M, dans la partie du domaine la plus proche de la ville, ont tenté de négocier la pleine propriété mais sans succès : M ne veut pas se départir de ses terres dans cette zone-là, mais pour l'instant cela ne porte pas à conséquences sur le plan de la sécurité de l'acheteur de la parcelle qui n'a pas hésité à construire une maison en dur. L'un des détenteurs de parcelle de W économise pour pouvoir racheter la pleine propriété de la totalité de son *kibanja*. Il est soucieux car ses fils sont décédés et le fait d'avoir un fils qui puisse prendre la relève et hériter est important dans cette perspective (Golaz et Médard, 2011).

De gré ou de force, la population se détourne donc de la situation duale, perçue comme une fragilité. La propriété exclusive est de plus en plus reconnue comme un gage de sécurité, en particulier par une classe moyenne urbaine. Mais à quel coût ? Le partage des terres représente une diminution de superficie pour le détenteur du titre comme pour le détenteur de parcelle. Pour celui dont les droits sur une parcelle sont à la source d'une activité agricole, obtenir un titre de propriété compense difficilement la perte d'une partie de sa terre. Les détenteurs de parcelles n'ont pas toujours les moyens de racheter les droits complémentaires afférents. Pour les détenteurs de titre, la perte est plus symbolique puisqu'ils n'ont généralement pas l'usage productif de la terre. Dans ce contexte particulier où la terre prend rapidement de la



valeur, ils ne sont pas prêts à renoncer à un gain spéculatif.

Le terme de *mailo* désigne dans les années 2010 à la fois des domaines définis par ce système dual, comprenant les droits distincts d'un détenteur de titre et de détenteurs de parcelle et des parcelles détenues en pleine propriété. Certaines terres sont héritées



Un jardin ganda entretenu. Crédit photo : Valérie Golaz (2022), région centrale de l'Ouganda.

au nom d'une lignée mais le titre conservé au nom d'une personne unique. Dans les registres, il est généralement impossible de distinguer ces titres fonciers partagés de titres qui seraient individuels. L'inscription sur les titres eux-mêmes est plus précise, avec selon les cas la mention 'administrateur' par exemple, mais demeure floue dans le cas de rôles familiaux, comme celui de l'héritier.

Le statut de détenteur de parcelle, à l'origine d'un mode d'accès à la propriété répandu au Buganda, a été longtemps considéré comme un statut sûr, mais il l'est de moins en moins, en raison de dynamiques qui tendent à favoriser la pleine propriété. Le terme de *kibanja* sert parfois simplement à dire que l'on dispose d'une parcelle sans titre de propriété et il est de plus en plus remplacé par celui de *squatter*. La transmission des parcelles de génération en génération laisse également place à une ambiguïté sur le caractère familial ou non du *kibanja*. De plus le statut du *kibanja* n'est pas forcément maintenu dans le temps : le rapport au détenteur du titre introduit un flou supplémentaire, tout comme l'incertitude sur le statut du détenteur du titre lui-même.

La course au titre de propriété que l'on observe dans les 20 dernières années est censée mettre fin à ces ambiguïtés. Cependant, en raison du temps nécessaire pour trouver un accord avec tous les protagonistes, le processus de négociation d'un titre de propriété par un détenteur de parcelle peut être très long. Les délais créent des situations transitoires à l'issue incertaine.

## Conclusion

Nous avons évoqué en premier lieu les politiques foncières et en second ce que l'on sait des évolutions en cours, ce qui permet de mettre en lumière les décalages entre les pratiques des acteurs et les grandes orientations politiques nationales, en elles-mêmes contradictoires.

Malgré des dispositions pour protéger des formes de propriétés différentes, les politiques s'orientent vers la promotion de la propriété exclusive, présentée comme une garantie à la fois pour les investisseurs et pour la protection des droits, y-compris des droits d'usage. En réalité un cadre juridique censé défendre à la fois la privatisation légale et les droits d'usage est en place mais il est instrumentalisé par différents acteurs dans le sens de la promotion de la pleine propriété.

Sur le terrain, les transformations sont rapides. La mise à jour des titres anciens s'effectue au détriment d'usages établis dans le temps, d'où l'importance de documenter ces droits. Nous avons souligné de ce point de vue les efforts non suivis de l'appareil statistique. Nous avons cherché à remédier à l'absence de données statistiques qui permette un réel suivi, par une étude de cas approfondie. Celle-ci souligne des logiques foncières complexes, impliquant une superposition des droits à la fois dans le cadre du *mailo* avec la présence de détenteurs de parcelles, mais aussi plus largement dans un cadre familial, avec un partage des droits au sein de la famille de manière plus ou moins formalisée. Nous soulignons les enjeux soulevés par des processus de simplification des droits à l'œuvre via le développement de la pleine propriété et l'exclusion associée. Cette simplification-exclusion contient en germe des conflits durables.

À la suite de nombreux auteurs, nous soulignons une précarisation des catégories d'acteurs bénéficiant de droits d'usages, liée à la promotion de la pleine propriété. Dans le même temps, nous montrons dans le cadre cette région de l'Ouganda, cadastrée depuis plus d'un siècle, des superpositions de droits se maintiennent et se renouvellent en dépit de la simplification de la propriété voulue.

### Pourquoi publier cet article ici ?

Cet article a été écrit en 2016 pour un numéro spécial de revue sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Les commentaires des évaluateurs ont conduit à la production début 2017 d'une seconde version, celle-ci, qui a finalement été rejetée par la revue du fait d'une réduction inopinée de la taille du numéro, contrairement à ce qui avait été proposé aux éditrices scientifiques de ce numéro.

- Ahene R.A.**  
- 2006, Moving from analysis to action: Land in the Uganda Private Sector Competitiveness Project II, Senior Technical Advisor Report, Private Sector Foundation of Uganda, 13 p.
- Baral A., Brisset-Foucault F.**  
- 2009, Les émeutes de septembre 2009 en Ouganda, Politique africaine, 116, p. 165-184.
- Boone C.**  
- 2014, Property and Political order in Africa, Cambridge, Cambridge University Press, 435 p.
- Brushfield T.N.N., Relton A.J., Mitchell A.P.**  
- 1956, Land registration in Buganda, Empire survey review, 13(99), 194-202 & 13(100), 243-252.
- Chalin V., Golaz V., Médard C.**  
- 2015, Land titling in Uganda crowds out local farmers, Journal of Eastern African Studies, 9(4), p. 559-573.
- Colin J.P.**  
- 2008, Disentangling intra-kinship property rights in land: a contribution of economic ethnography to land economics in Africa, Journal of Institutional Economics, 4(2), p. 231-254.
- Colin J.P., Le Meur P.Y., Leonard E. (éd.)**  
- 2009, Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales, Paris, Karthala, 540 p.
- De Schutter O.**  
- 2011, How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland, The Journal of Peasant Studies, 38(2), p. 249-279.
- Gay L.**  
- 2011, L'instrumentalisation politique des questions foncières en Ouganda, in S. Perrot (ed.), (In)Securities in Africa. Global Debate and Local Issues, Dossiers du CERI, Paris, CERI, 8 p.
- Gay L.**  
- 2014, Enjeux de pouvoir et politiques foncières en Ouganda. La co-construction du chapitre foncier de la constitution ougandaise de 1995, Les Cahiers du Pôle Foncier, 7, 23 p.
- Golaz V., Medard C.**  
- 2011, Titres de propriété et insécurité foncière au Buganda. Récits contrastés, in S. Perrot (ed.) (In)Securities in Africa. Global Debate and Local Issues, Dossiers du CERI, Paris, CERI, 8 p.
- Hanson H.E.**  
- 2003, Landed obligation. The practice of power in Buganda. Portsmouth, Heinemann, 264 p.
- IGN-FI,**  
- 2017, Modernization of land administration services in Uganda, <http://www.ignfi.fr/en/content/modernization-land-administration-services-uganda-ign-fi-chosen-implement-land-information-s>.
- Lavigne-Delville P.**  
- 2009, Conceptions des droits fonciers, récits de politiques publiques et controverses. Les Plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest, in J.P. Colin et al., éd., Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales, Paris, Karthala, p. 69-105.
- Le Roy E., Karsenty A., Bertrand A. (eds.)**  
- 1996, La sécurisation foncière en Afrique, Paris, Karthala, 430 p.
- Lund C., Sikor T.**  
- 2009, Access and Property: A Question of Power and Authority, Development and Change, 40(1), p. 1-22.
- Lwasa S.**  
- 2011, Land commodification in Uganda: The land markets, investment and policy nexus, Présentation au colloque Land Policies in Eastern Africa, Kampala, 2-4 Nov 2011.
- Mac Auslan P.**  
- 2014, Land Law Reform in Eastern Africa. Traditional or Transformative? Abingdon, Routledge, 269 p.
- Manji A.**  
- 2006, The Politics of Land Reform in Africa. From Communal Tenure to Free Markets. London, Zed Books, 149 p.
- Médard C., Golaz V.**  
- 2013, Land and gift-giving practices in Uganda, Journal of Eastern African Studies, 7(3), 549-568.  
Museveni Y., 2013, Statement on Land Grabbing in Uganda, 7 p.
- Mwesigwa A.**  
- 2016, Can fired land boss Kulata survive again? The Observer, 24-25 October 2016, 4.
- Olivier De Sardan J.-P.**  
- 2010, Développement, modes de gouvernance et normes pratiques (une approche socio-anthropologique), Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement 31(1-2).
- Orsi F.**  
- 2013, Elinor Ostrom et les faisceaux de droits : l'ouverture d'un nouvel espace pour penser la propriété commune, Revue de la régulation, 14, <http://regulation.revues.org/10471>.
- Republic of Uganda**  
- 2001, Land sector strategic plan 2001-2011. Utilising Uganda's Land Resources for Sustainable Development, Kampala, Ministry of Land, Housing and Urban Development.
- Republic of Uganda**  
- 2010a, 2010 MLHUD Statistical Abstract, Vol 1, Kampala, Ministry of Land, Housing and Urban Development, 100 p.
- Republic of Uganda**  
- 2010b, National Development Plan 2010/11 – 2014/15, Kampala, 418 p.

**Republic of Uganda**

- 2011, Vision 2040, Kampala, National Planning Authority, 120 p.

**Republic of Uganda**

- 2013, The Uganda National Land Policy, Kampala, Ministry of Land, Housing and Urban Development.

**Roscoe J.**

- 1911, The Baganda: an account of their native customs and beliefs. Macmillan, 547 p.

**Schlager E., Ostrom E.**

- 1992, Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis, Land Economics, 68(3), p. 249-262.

**Teyssier A., Andrianirina Ratsialonana R., Razafindralambo R., Razafindrakoto Y.**

- 2009, Décentralisation de la gestion des terres à Madagascar: processus, enjeux et perspectives d'une nouvelle politique foncière, in J.-P. Colin et al. (éd.) Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales, Paris, Karthala, p. 273-299.

**Uganda Bureau of Statistics, ICF International Inc.**

- 2012, Uganda Demographic and Health Survey 2011. Kampala, Uganda: UBOS and Calverton, Maryland: ICF International Inc.

**Uganda Bureau of Statistics**

- 2008, Uganda Census of Agriculture 2008-2009, Enumerator's Instruction Manual, Kampala, 75 p.  
West H.W., 1972, Land policy in Buganda, Cambridge, Cambridge University Press, 244 p.