



# Suivi des acquisitions foncières par les communautés locales

Leçons de la raffinerie de pétrole de  
Buseruka en Ouganda

Bashir Twesigye



## Outils Juridiques pour l'Émancipation des Citoyens

À mesure que les pressions sur les terres et les ressources naturelles augmentent, les groupes défavorisés risquent d'être de plus en plus lésés, en particulier lorsque leurs droits ne sont pas garantis, que leur capacité à faire valoir ces derniers est limitée, et que d'importantes inégalités façonnent leurs relations avec le gouvernement et les investisseurs.

Dans le cadre du programme de l'IIED sur les Outils Juridiques pour l'Émancipation des Citoyens, nous partageons les leçons des approches novatrices entreprises par des groupes de citoyens visant à faire valoir leurs droits. Ces outils incluent notamment des actions au niveau local, un engagement dans les processus de réforme juridique, la mobilisation de mécanismes internationaux de défense des droits de l'homme, l'usage de procédures de règlement des griefs ou encore l'examen de traités internationaux d'investissement, de contrats et de procédures d'arbitrage.

Cette étude s'inscrit dans le cadre de nombreux rapports sur les leçons tirées par les praticiens. D'autres rapports sont disponibles sur notre site internet à [www.iied.org/pubs](http://www.iied.org/pubs) et comprennent parmi les plus récents:

- Comment la politique foncière du Libéria a pris corps grâce aux villageois. 2014. Kaba and Madan. 2014. Aussi disponible en anglais.
- Des caravanes juridiques à la lecture du Code minier. 2014. Keita et al. 2014. Aussi disponible en anglais.
- Écouter, réfléchir et agir : Des émissions radio pour promouvoir la participation des agriculteurs aux politiques foncières au Mali. 2012. Goïta and Coulibaly. Aussi disponible en anglais.
- Durabilité de l'autonomisation juridique pour la défense des droits fonciers locaux. 2012. Nielsen. Aussi disponible en anglais.

De plus, nous fournissons des informations à l'échelle nationale et internationale par le biais de notre série sur le Foncier, Investissements et Droits, qui analyse l'évolution des pressions exercées sur les terres, les multiples modèles d'investissement, les cadres juridiques applicables et les moyens pour les populations rurales de revendiquer des droits.

Les rapports de la série Foncier, Investissements et Droits peuvent être téléchargés à la page [www.iied.org/pubs](http://www.iied.org/pubs). Parmi les rapports récents figurent:

- Understanding agricultural investment chains: Lessons to improve governance. 2014. Cotula, L and Blackmore, E.
- Reddition de comptes dans la ruée sur les terres d'Afrique : quel rôle pour l'autonomisation juridique. 2013. Polack et al. Aussi disponible en anglais.
- Investissements agricoles au Mali : Tendances et études de cas. 2013. Djiré et al. Aussi disponible en anglais.

Pour contacter l'IIED au sujet de ces publications, veuillez envoyer un mail à [legaltools@iied.org](mailto:legaltools@iied.org)

# Suivi des acquisitions foncières par les communautés locales

Leçons de la raffinerie de pétrole de  
Buseruka en Ouganda

Bashir Twesigye

---

## À propos de l'auteur

Bashir Twesigye travaille pour la « Civic Response on Environment and Development » (CRED) en tant que directeur exécutif. Il préside également la Coalition pour le suivi des contrats en Ouganda (UCMC).

## Remerciements

L'auteur souhaite remercier Mutuso Dhliwayo, Lorenzo Cotula et George Boden pour avoir révisé les ébauches du rapport.

Ce rapport a été préparé dans le cadre de l'initiative «Outils Juridiques pour l'Émancipation des Citoyens » pour renforcer les droits et les voix des communautés locales dans les investissements de ressources naturelles dans les pays à revenu faible et intermédiaire ([www.iied.org/legal-tools](http://www.iied.org/legal-tools)).



Cette publication a été financée par UK aid du Gouvernement britannique bien que les opinions exprimées ne représentent pas nécessairement celles du gouvernement britannique. Les opinions exprimées ici demeurent la responsabilité des auteurs.

Première édition par l'Institut international pour l'environnement et le développement (Royaume-Uni) en 2015

Copyright © Institut international pour l'environnement et le développement (IIED)  
Tous droits réservés

ISBN: 978-1-78431-204-6  
IIED order no.: 12580IIED

Pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter l'IIED :  
Institut international pour l'environnement et le développement  
80-86 Gray's Inn Road  
London WC1X 8NH  
Royaume-Uni

Courriel : [newbooks@iied.org](mailto:newbooks@iied.org)

Twitter : @iied

Facebook : [www.facebook.com/thelIIED](http://www.facebook.com/thelIIED)

Télécharger davantage de publications à partir de [www.iied.org/pubs](http://www.iied.org/pubs)

Une entrée au catalogue correspondant à cet ouvrage est disponible auprès de la British Library.

Citation: Twesigye, B. (2015) Suivi des acquisitions foncières par les communautés locales : leçons de la raffinerie de pétrole de Buseruka en Ouganda. IIED, Londres.

Aussi disponible en anglais: Twesigye, B. (2015) Community-based monitoring of land acquisition: Lessons from the Buseruka oil refinery, Uganda. IIED, London.

Photo de couverture : Le site de forage pétrolier dans la région d' Albertine, en Ouganda.

© CRED

Conception: Judith Fisher, [www.regent-typesetting.co.uk](http://www.regent-typesetting.co.uk)

## Résumé

Comme dans beaucoup d'autres pays, la constitution et la loi d'autorisation en Ouganda permettent au gouvernement d'acquérir des terres pour cause d'utilité publique. En vertu de la loi Ougandaise, une personne dont les terres sont jugées d'utilité publique doit être indemnisée de manière équitable, rapidement et avant l'acquisition de la propriété. Les meilleures pratiques internationales, telles que les Principes de la Banque mondiale sur la réinstallation involontaire, les Normes de la Société financière internationale (SFI) et les Principes de Base et Directives des Nations Unies Concernant les Expulsions et les Déplacements liés au Développement, viennent appuyer des protocoles et des mesures de sauvegarde pour faire en sorte que les projets de développement ne nuisent pas aux communautés. Toutefois, bien souvent, les lois et les meilleures pratiques demeurent lettre morte. Beaucoup de propriétaires individuels sont pauvres, illettrés et marginalisés ; ils ignorent souvent leurs droits fondamentaux et n'ont ni les capacités ni le courage de s'insurger contre l'injustice qui leur est faite par les projets de développement.

La décision par le gouvernement ougandais de construire une raffinerie de pétrole signifiait que plus de 1 200 ménages devaient être déplacés. Il est devenu impératif pour le Civic Response on Environment and Development (CRED), œuvrant sous la tutelle de la Coalition pour le suivi des contrats en Ouganda (UCMC – *Uganda Contracts Monitoring Coalition*) (une initiative financée par l'Institut de la Banque Mondiale pour assurer le suivi des contrats et leur conformité), d'intervenir en employant un outil qui donnait aux communautés les moyens de surveiller la conformité avec le Plan d'action de réinstallation (PAR) de la raffinerie de pétrole.

L'outil de suivi communautaire – un cadre permettant aux membres de la communauté de surveiller la conformité avec les lois nationales et les protocoles régissant la réinstallation involontaire – a été retenu comme instrument pour donner aux personnes affectées par le projet les moyens de prendre conscience de leurs droits et de leurs responsabilités. Grâce à l'outil, les observateurs communautaires ont pu s'exprimer en ayant toutes les cartes en main, ce qui a permis d'influencer le processus de réinstallation d'une manière positive. Les expériences acquises dans le cadre de l'application de cet outil sont décrites dans ce document et elles dégagent d'importantes leçons pour les organisations qui chercheraient à reproduire des interventions analogues.

## Sommaire

Sigles et acronymes.....	iii
1. Introduction.....	1
2. L'outil de suivi communautaire de la raffinerie de Buseruka .....	5
Grandes étapes de l'élaboration et de l'application de l'outil.....	7
3. Application de l'outil : le cas du projet de raffinerie de Buseruka .....	8
Analyse engendrée par l'outil .....	9
Défis rencontrés .....	11
4. Leçons en termes d'efficacité, de durabilité et de duplication .....	13
5. Conclusions.....	14
Références .....	15

## Sigles et acronymes

BAD	Banque africaine de développement
CLPE	Consentement libre, préalable et éclairé
CRED	Civic Response on Environment and Development
MEMD	Ministère de l'Énergie et du Développement des minerais
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PAR	Plan d'action de réinstallation
PEPD	Service en charge de la production et la prospection pétrolières
SFI	Société financière internationale
UCMC	Coalition pour le suivi des contrats en Ouganda
WBI	Institut de la Banque Mondiale

## 1. Introduction

L'outil communautaire pour le suivi de la conformité juridique de la mise en œuvre des programmes d'indemnisation et de réinstallation en Ouganda est un cadre qui donne aux personnes affectées par un projet les moyens de prendre part au suivi des processus de réinstallation et d'indemnisation dans leurs localités. L'outil part du principe que, s'il existe généralement des lois et protocoles tout à fait clairs pour protéger les communautés des effets néfastes de la réinstallation, la réalité est quelque peu différente. Bien souvent, les protocoles établis ne sont pas respectés et les projets de développement font plus de mal que de bien aux communautés. Cet outil a été élaboré sur mesure pour le projet de raffinerie de pétrole de Buseruka en Ouganda, qui devait déplacer plus de 1 200 ménages. Le processus de développement et d'application de l'outil dégage des leçons et des expériences positives pour défendre les intérêts des communautés dans des situations où les pauvres, les faibles et les communautés marginalisées sont confrontés aux pouvoirs publics ou à de puissantes sociétés multinationales.

L'acquisition foncière obligatoire, la réinstallation involontaire et l'indemnisation sont des principes constitutionnels et des critères de référence en Ouganda<sup>1</sup>. Ces principes sont fondés sur l'idée que le bien public l'emporte sur les intérêts privés, c.-à-d. que là où il y a litige entre le bien public et des intérêts privés, c'est le bien public qui prévaut<sup>2</sup>. La loi confère aux autorités le pouvoir de faire l'acquisition forcée de terres, sous réserve que l'acquisition soit :

- (a) nécessaire pour cause d'utilité publique ou dans l'intérêt de la défense, de la sécurité publique, de l'ordre public, des bonnes mœurs ou de la santé publique ; et
- (b) réalisée aux termes de la loi qui prévoit le versement rapide d'une indemnisation juste et suffisante avant la prise de possession ou l'acquisition de la propriété.

Depuis la promulgation de la Constitution en 1995, le parlement n'a pas révisé la Loi sur les acquisitions foncières en vue de se conformer à et d'appliquer la disposition constitutionnelle décrite plus haut ou de l'étayer. De ce fait, ce sont les normes et principes internationaux tels que les Principes de la Banque mondiale sur la réinstallation involontaire, les Normes de la Société financière internationale (SFI) et les Normes de la Banque africaine de développement (BAD), notamment, qui fournissent les orientations nécessaires. Des projets de développement comme celui de la raffinerie de Buseruka sont souvent financés par le biais d'institutions financières internationales, auquel cas la norme pertinente deviendrait

---

1 Voir l'article 26 de la Constitution de la République de l'Ouganda : [www.statehouse.go.ug/sites/default/files/attachments/abridged\\_constitution\\_2006.pdf](http://www.statehouse.go.ug/sites/default/files/attachments/abridged_constitution_2006.pdf)

2 Doctrine du domaine éminent ou d'acquisition foncière obligatoire.



contractuellement contraignante. Dans tous les cas, les normes internationales reflètent les meilleures pratiques, qui, si elles sont suivies, renforcent la légitimité des projets de développement. C'est peut-être pour cette raison que le Plan d'action de réinstallation de la raffinerie (PAR) considère les normes ci-dessus. Ces normes prévoient généralement des mesures de sauvegarde pour faire en sorte que les projets de développement améliorent le sort des communautés. Par exemple :

- Les Normes de performance de la SFI prévoient que l'indemnisation devrait être plus que juste et suffisante. La norme prévoit que l'indemnisation devrait être basée sur le coût de remplacement (valeur marchande de la terre plus coûts de transaction). Elle stipule que « le client offrira aux communautés et personnes déplacées une indemnisation de la perte d'actifs au coût de remplacement intégral, ainsi que d'autres aides leur permettant d'améliorer ou, au moins, de rétablir leurs niveaux de vie ou moyens d'existence. »
- Les Normes de la BAD prévoient elles aussi que l'indemnisation sera calculée « au coût de remplacement intégral de la perte des terres et autres actifs et devra être versée avant la mise en œuvre du projet en vue d'améliorer les conditions de vie, la capacité de génération de revenu et les niveaux de production de la population affectée. »
- Les Politiques opérationnelles de la Banque mondiale en matière de réinstallation involontaire stipulent que « les personnes déplacées devront être aidées dans leurs efforts d'amélioration, ou du moins de rétablissement, de leurs moyens d'existence et de leur niveau de vie, ceux-ci étant considérés, en termes réels, aux niveaux qui prévalaient au moment de la phase précédant le déplacement... »
- Les Normes de performance de la SFI prévoient que « le client ne prendra possession des terres et des actifs connexes que lorsque les indemnités auront été versées et, le cas échéant, que les sites de réinstallation et les indemnités de déplacement auront été fournis aux personnes déplacées en sus des indemnités. »
- Les Normes de performance de la SFI prévoient également que « lorsque les moyens d'existence des personnes déplacées sont tirés de l'utilisation des terres, ou lorsque les terres sont collectivement détenues, le client offrira aux personnes déplacées, si possible, une indemnisation sous la forme de terres. »

Le respect de l'esprit et la lettre de la Constitution et des normes internationales susvisées qui régissent les réinstallations involontaires garantirait des solutions où les pouvoirs publics, les sociétés multinationales et les communautés seraient tous gagnants. Toutefois, bien souvent, il n'en est rien ; dans certains cas, les communautés ont été manipulées lorsque les projets de développement ont été mis en œuvre. Ainsi, si la loi exige que l'indemnisation soit fournie avant le commencement du programme de développement, il est fréquent que cette disposition ne soit pas respectée. Dans plusieurs cas, les communautés ont été déplacées avant qu'un site de réinstallation ou une indemnisation n'aient été

fournis. D'un côté, les lois et protocoles ne sont pas respectés par ceux qui ont le pouvoir. Cela s'explique par un manque d'appréciation et de soutien en faveur de la cause des communautés<sup>3</sup>. De l'autre, les communautés sont pauvres, illettrées et marginalisées ; elles ne disposent pas des informations les plus élémentaires sur leurs droits, les politiques, les lois et procédures et sont donc dans l'impossibilité d'obliger les détenteurs d'obligations à leur rendre des comptes.

Lorsque du pétrole a été découvert en Ouganda en 2006, le gouvernement a réalisé un document politique dans lequel il s'est engagé à valoriser son pétrole<sup>4</sup>. En 2012, il a été décidé de construire une raffinerie dans la commune de Kabaale, sous-comté de Buseruka, district de Hoima. Le ministère de l'Énergie et du Développement des minerais (MEMD) a commandité une entreprise privée pour préparer une étude du statut économique, social et culturel des communautés affectées, après quoi il a commandité la préparation d'un Plan d'action de réinstallation (PAR)<sup>5</sup> pour le projet. Bien que le MEMD ait mentionné le PAR<sup>6</sup> dans des dialogues politiques et des engagements souscrits auprès de la société civile, le document n'a pas été officiellement communiqué au grand public, pas même à la population affectée.

La mise en œuvre du PAR a soulevé un certain nombre de préoccupations. Par exemple, les indemnités financières étaient versées aux hommes sans obtention préalable du consentement de leur épouse (Global Rights Alert, 2013), comme l'exigeait la loi foncière et dans un premier temps, aucun mécanisme de gestion des plaintes ne fonctionnait.

La protection des droits des populations affectées par le projet de raffinerie de Buseruka s'est révélée être un gros défi. Le projet est situé dans un endroit reculé où la majorité de la population est illettrée, pauvre et marginalisée. Sur les 1 221 ménages touchés par le projet, 23,5 pour cent n'avaient aucune éducation formelle, alors que 54,3 pour cent avaient abandonné leur cycle d'éducation primaire (PEPD – MEMD, 2012). Cela implique que, le plus souvent, les communautés affectées ignoraient leurs droits fondamentaux et auraient bien du mal à les revendiquer. Cela plaidait en faveur d'interventions qui permettraient de combler le manque de connaissances en élaborant des stratégies pour donner aux personnes affectées les moyens de faire valoir et de défendre leurs droits individuels et collectifs à la propriété.

---

3 On rapporte que le président de l'Ouganda aurait dit que la loi devrait être changée pour permettre aux investisseurs potentiels du secteur minéralier d'accéder aux terres privées renfermant des minerais sans être obligés de négocier avec les propriétaires fonciers. Voir la manchette du *Daily Monitor* en date du 2 octobre 2014 : [www.monitor.co.ug/News/National/Owners-will-lose-rights-over-mineral-rich-land--Museveni-/688334/2471678/-/f4jchu/-/index.html](http://www.monitor.co.ug/News/National/Owners-will-lose-rights-over-mineral-rich-land--Museveni-/688334/2471678/-/f4jchu/-/index.html)

4 Gouvernement de l'Ouganda, 2008, National Oil and Gas Policy.

5 Pour une analyse détaillée du PAR de la raffinerie de pétrole, consulter le site web du ministère de l'Énergie et du Développement des minerais ([www.energyandminerals.go.ug](http://www.energyandminerals.go.ug)) et/ou Strategic Friends International.

6 [www.scribd.com/doc/212044472/Resettlement-Action-Plan-for-Refinery#scribd](http://www.scribd.com/doc/212044472/Resettlement-Action-Plan-for-Refinery#scribd)

Compte tenu des défis visés plus haut, les organisations de la société civile sont intervenues pour protéger les droits des communautés affectées en mettant au point et en appliquant un outil leur donnant les moyens et des conseils pour surveiller la conformité du projet. La Coalition pour le suivi des contrats en Ouganda (*Uganda Contracts Monitoring Coalition – UCMC*), une plateforme pour le suivi des contrats et de la conformité avec les lois, réglementations et protocoles régissant les programmes de développement, est l'un des groupes de la société civile ayant répondu. L'UCMC est aux rangs des plateformes de suivi des contrats que l'on voit émerger en Afrique de l'Est et de l'Ouest et qui sont financées par l'Institut de la Banque Mondiale (WBI)<sup>7</sup>. Elle compte 22 OSC et ses initiatives de suivi couvrent six secteurs : (i) l'éducation ; (ii) la santé ; (iii) l'eau et l'environnement ; (iv) les routes et les infrastructures ; (v) l'agriculture ; ainsi que (vi) l'énergie et les industries extractives.

Le groupe spécial sur l'énergie et les industries extractives de la coalition, dirigé par le Civic Response on Environment and Development (CRED)<sup>8</sup> a développé l'outil de suivi communautaire et l'a appliqué au projet de raffinerie de Buseruka. L'outil visait à aider les observateurs communautaires identifiés et formés par l'UCMC à surveiller la conformité des agences/services gouvernementaux et du secteur privé en charge de la mise en œuvre des programmes de réinstallation sur la base des normes et protocoles juridiques existants.

Cet article fournit des informations sur l'outil pour le suivi de l'acquisition de terres dans le cadre du projet de raffinerie de Buseruka en Ouganda. Il commence en fournissant des informations sur l'outil et son application. Il se penche ensuite sur les défis puis aborde les enseignements en termes de pérennité avant de fournir une conclusion.

---

7 Le WBI est un centre fédérateur mondial des connaissances, de l'apprentissage et de l'innovation pour l'éradication de la pauvreté. [wbi.worldbank.org/wbi/](http://wbi.worldbank.org/wbi/)

8 Le CRED est une organisation d'utilité publique non partisane, à but non lucratif de recherche et de plaidoyer en politiques générales basée à Kampala en Ouganda et immatriculée aux termes de la loi ougandaise. Pour obtenir un complément d'information, consulter : [www.creduganda.org](http://www.creduganda.org)

## 2. L'outil de suivi communautaire de la raffinerie de Buseruka

L'outil de suivi communautaire est un cadre qui permet aux membres de la communauté de surveiller les processus d'acquisition foncière, en l'espèce pour le projet de raffinerie. L'outil identifie les thèmes essentiels particulièrement pertinents pour les communautés affectées, rédige des textes qui expliquent les lois et protocoles régissant la réinstallation involontaire, et pose des questions afin de déterminer si le projet de développement est bien conforme avec ces lois et protocoles. Il est structuré autour de principes clés pour une réinstallation involontaire responsable qui s'inspirent de la Constitution de l'Ouganda, de la Loi foncière, de la Loi sur les acquisitions foncières et d'autres lois intérieures et normes internationales régissant la réinstallation involontaire. Les principes explorés par l'outil sont les suivants :

- Les personnes affectées devraient avoir accès aux informations actualisées et pertinentes et devraient être consultées au moment de la prise de décisions qui les concernent.
- On donnera toujours la préférence à des installations négociées à l'amiable plutôt qu'à des réinstallations involontaires.
- Obligation de restitution des droits aux propriétaires d'origine en cas d'arrêt du projet.
- La détermination de l'indemnisation devrait être basée sur des valeurs équitables et suivre des procédures clairement énoncées.
- L'indemnisation devrait être juste, suffisante et préalable à la prise de possession de la propriété.
- L'indemnisation devrait être accordée à toutes les personnes ayant un intérêt dans les terres concernées et des conditions particulières devraient être consenties pour les groupes défavorisés.
- On préférera la fourniture d'autres terres à toute autre forme d'indemnisation des communautés vulnérables.
- La réinstallation devrait être fondée sur un PAR correctement élaboré et mis en œuvre.
- Les processus d'indemnisation et de réinstallation doivent incarner des valeurs de transparence, d'équité et de partage des bénéfices.
- Il devrait exister des mécanismes de gestion des plaintes qui soient indépendants et faciles d'accès.

Chacun des principes/thèmes de suivi a été exposé séparément à partir des cadres nationaux et des normes internationales pour donner au lecteur des informations riches et une base de suivi sans qu'il soit obligé de rassembler les différents instruments et normes juridiques cités.

Le texte explicatif/d'apprentissage discutant de la thématique est accompagné d'une série de questions de suivi adaptées à la thématique en question concernant les droits des individus ou d'un correspondant affecté. La plupart des questions sont élaborées de manière à obtenir une réponse fermée (de type oui/non) pour que le processus reste simple pour les répondants, notamment ceux qui sont semi-illettrés. Par exemple, en ce qui concerne le principe de suivi qui stipule que l'indemnisation devrait être juste, suffisante et préalable à la prise de possession de la propriété, l'outil pose les questions de suivi ci-après :

- L'indemnisation a-t-elle été fournie avant la prise de possession des terres ?
- A-t-elle été suffisante (à votre avis) ? Justifiez vos réponses.
- A-t-elle été accordée de manière transparente et ouverte ?
- A-t-elle été appliquée de façon cohérente à toutes les communautés et les personnes affectées par le déplacement ?
- Les personnes affectées ont-elles reçu une assistance (telle que des indemnités de déménagement) durant le déplacement ?
- Les personnes déplacées ont-elles reçu du projet d'autres bénéfices de développement appropriés quelconques ?
- Existe-t-il un cadre pour garantir l'accès continu aux ressources collectives (terrains de pêche, forêts et parcs) pour y récolter des produits issus des ressources naturelles ?
- Si les personnes affectées ne peuvent plus accéder aux produits issus des ressources naturelles, ont-elles reçu une indemnisation pour cette perte d'accès ?

Ces questions sont compilées en un questionnaire détaillé qui est annexé à la fin de l'outil, où les observateurs de la communauté enregistrent les réponses obtenues durant le processus de suivi.

L'outil a été appliqué par les observateurs communautaires issus des communautés affectées, préalablement identifiés et formés par l'UCMC. L'UCMC a organisé des réunions d'avancement périodiques avec les observateurs communautaires afin de passer en revue les progrès accomplis avec le suivi. Lors de ces réunions, les observateurs communautaires présentaient les questionnaires dûment complétés à l'équipe de l'UCMC, discutaient du processus de suivi, des réalisations et des problèmes rencontrés. L'équipe de l'UCMC a ensuite analysé les résultats du suivi et partagé les résultats, dans un premier temps, avec le Service en charge de la production et la prospection pétrolières (*Petroleum Exploration*

*and Production Department – PEPD*) au sein du MEMD. Le PEPD, qui est l'organe public responsable de la raffinerie a été le premier destinataire des données analysées par l'UCMC et cela a permis de garantir un dialogue constructif. Des réunions ont été organisées lors desquelles le PEPD et l'entreprise chargée de l'application du PAR ont répondu aux résultats du suivi, formulé des commentaires et apporté des éclaircissements.

## **Grandes étapes de l'élaboration et de l'application de l'outil**

L'UCMC a suivi les grandes étapes ci-après dans l'application de l'outil :

- i. Élaboration du projet d'outil de suivi par le biais d'un processus de consultation avec des membres de l'UCMC.
- ii. Identification et mobilisation des observateurs communautaires.
- iii. Formation des observateurs communautaires.
- iv. Test préalable de l'outil pour déterminer sa facilité d'utilisation par les observateurs communautaires.
- v. Présentation de l'outil au PEPD.
- vi. Intégration des commentaires au sujet de l'outil de suivi émanant des différentes parties prenantes, y compris le MEMD.
- vii. Application de l'outil par les observateurs communautaires.
- viii. Retour d'information analysé et présenté au MEMD.

### 3. Application de l'outil : le cas du projet de raffinerie de Buseruka

À l'issue de la découverte de gisements de pétrole et de gaz commercialement viables dans le pays, le gouvernement de l'Ouganda a pris la décision de construire la première raffinerie de pétrole du pays dans le sous-comté de Buseruka. Le projet de raffinerie de pétrole de Buseruka cible principalement le pétrole brut issu des champs de pétrole ougandais. À terme, il est prévu qu'elle ait une capacité de 120 000 barils de pétrole par jour, en commençant par 20 000 barils à court terme pour grimper à 60 000 barils à moyen terme. Elle sera construite et gérée dans le cadre d'un partenariat public-privé. Les pays de la région pourront acquérir une participation. Une superficie totale de 29 kilomètres carrés a été identifiée. En février 2015, une société russe a été annoncée soumissionnaire retenu pour le projet. Le projet devrait être achevé en 2020.

Le gouvernement de l'Ouganda, par le biais du MEMD, a commandité un sondage socio-économique des ménages affectés. Le gouvernement a aussi commandité la rédaction d'un PAR pour le projet. Le PAR, daté d'octobre 2012, est fondé sur la législation nationale et les normes internationales, y compris notamment les Politiques opérationnelles 4.12 de la Banque mondiale, les Normes de la SFI et Principes de Base et Directives des Nations Unies Concernant les Expulsions et les Déplacements liés au Développement<sup>9</sup>. Il convient de noter que ces normes ne sont pas intégrées dans la législation ou les politiques nationales et qu'elles n'ont donc pas un caractère contraignant. Toutefois, le fait qu'il soit fait référence à ces normes dans le PAR constitue un précédent solide pour développer de bonnes pratiques et, finalement, créer des devoirs et obligations contraignants.

Le PAR faisait état du 2 juin 2012 comme date butoir pour les demandes de compensation. Le gouvernement a commandité une évaluation des propriétés et la liste des personnes affectées. Des impressions et plans cadastraux des parcelles ont été affichés dans les communautés du 29 août au 15 septembre 2012. En octobre 2012, le gouvernement a nommé les propriétés affectées et publié un rapport d'évaluation. Les ménages affectés ont bientôt découvert des incohérences entre les évaluations, l'omission de certaines propriétés ou des taux d'indemnisation insuffisants. L'élaboration et l'application de l'outil de suivi ont été développées pour aider les observateurs communautaires à identifier et à résoudre les lacunes soulevées par la mise en œuvre.

---

<sup>9</sup> Les Principes de Base et Directives des Nations Unies Concernant les Expulsions et les Déplacements liés au Développement, Annexe 1 du rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, A/HRC/4/18

La sélection des observateurs communautaires a été une étape importante du processus de suivi. Les observateurs communautaires ont été identifiés avec l'aide des organisations communautaires travaillant dans la zone du projet de raffinerie. Les critères de sélection étaient de savoir lire et écrire et un désir de se porter volontaire. Puisque ce sont les communautés qui sont affectées par la réinstallation involontaire et comme ce sont leurs droits qui sont en jeu, il est crucial que les communautés témoignent d'un intérêt envers l'action proposée. Les intéressés identifiés pour surveiller le processus de PAR ont aidé les autres personnes affectées à faire valoir leurs droits lors de réunions publiques et d'autres forums. Ils ont aussi servi de points focaux pour toute mesure susceptible de voir le jour, telle que le besoin d'entamer une action en justice pour mettre en branle des mécanismes de recours urgents. Il est important de déterminer la réactivité des communautés à ce type d'activités, et les observateurs communautaires ont été formés par l'UCMC en matière de normes internationales, juridiques et politiques régissant la réinstallation involontaire, l'outil de suivi communautaire et son application, et la documentation des résultats ainsi que le processus de rapportage.

## Analyse engendrée par l'outil

Lors de la mise en œuvre de l'outil pour suivre l'acquisition de terres pour le projet de raffinerie Buseruka, les observateurs communautaires ont fait part de leurs préoccupations au sujet d'un certain nombre d'irrégularités, dont notamment les suivantes :

- Il y a eu un accès limité à l'information par les personnes affectées et il n'a pas été accordé de consentement libre, préalable et éclairé (CLPE) tout au long du processus d'indemnisation et de réinstallation. Dans leur rapport, les observateurs communautaires ont signalé que les personnes affectées ont été obligées de signer des coupons de paiement sans qu'il leur soit donné la chance de regarder le contenu des coupons. Le cabinet conseil qui a été commandité pour mettre en œuvre le PAR a réfuté ces allégations<sup>10</sup>.
- Le processus d'indemnisation était basé sur les taux d'indemnisation de l'exercice comptable 2011/2012 (pour les versements réalisés en 2013 et 2014). La Loi foncière, chapitre 227 de la législation ougandaise, exige que l'indemnisation soit basée sur des taux actualisés<sup>11</sup>.
- Les observateurs n'avaient pas connaissance de l'existence de mécanismes de gestion des plaintes, que ce soit au niveau du projet ou au niveau administratif. Nombre des personnes affectées ne pouvaient pas se permettre d'entamer une procédure judiciaire sans soutien extérieur en raison des coûts associés<sup>12</sup>.

---

10 UCMC (2013) Rapport de suivi

11 ibid

12 ibid



- Les indemnités ont été octroyées aux hommes sans une prise en compte appropriée des intérêts des femmes et des enfants du ménage. Bien souvent, les hommes utilisent l'argent de l'indemnité pour acheter de l'alcool, laissant ainsi leurs familles sans ressource<sup>13</sup>.
- Il était difficile de savoir comment des biens communautaires tels que les églises, les mosquées, les écoles ou les points d'eau collectifs allaient être indemnisés<sup>14</sup>.
- Les personnes affectées qui ont choisi l'option de réinstallation étaient anxieuses de connaître la teneur exacte de l'offre de réinstallation. Elles estimaient qu'elles n'avaient pas été suffisamment consultées quant à la question de savoir où elles seraient réinstallées et qu'elles n'avaient pas été tenues régulièrement au courant des progrès du processus de réinstallation.

L'UCMC a rassemblé les questionnaires de suivi, analysé les données et préparé un rapport d'enquête. Le rapport a été présenté au PEPD et l'UCMC a tenu des réunions avec le service gouvernemental et le cabinet conseil chargé des travaux pour examiner les plaintes et les préoccupations soulevées par la mise en œuvre du projet.

Le PEPD a d'abord contesté les résultats du suivi lors d'une réunion organisée avec l'UCMC à laquelle participaient également des représentants officiels de l'Institut de la Banque Mondiale. Toutefois, un certain nombre des questions soulevées ont ensuite été examinées et l'indemnité a été versée sans autre litige, alors que d'autres questions sont encore en suspens et le dialogue se poursuit donc avec le PEPD, le MEMD et d'autres services gouvernementaux pertinents tels que le ministère du Foncier, du Logement et du Développement urbain. Jusqu'ici, les préoccupations suivantes ont été examinées :

- Les préoccupations liées au genre ont été davantage prises en compte. Comme stipulé aux termes de la Loi foncière, chapitre 227, les épouses doivent consentir à la vente ou à l'hypothèque de la propriété matrimoniale. Cette obligation de la loi a par la suite été prise en compte en créant une obligation pour les deux époux de signer les formulaires d'indemnité. Sauf dispositions contraires convenues entre les époux, l'argent de l'indemnité est versé sur un compte joint au nom des deux époux. En cas de litige entre les époux, l'agent de mise en œuvre du PAR et le personnel du PEPD sont intervenus pour arbitrer entre les parties et garantir la résolution du litige à l'amiable.
- Un mécanisme administratif de gestion des plaintes prévu dans le PAR a été appliqué. Les personnes mécontentes du processus d'indemnité ont été en mesure de déposer une plainte auprès de l'agent de mise en œuvre du PAR. Le personnel du PEPD est également sur le terrain pour recevoir les plaintes éventuelles. Bien qu'il y ait souvent des retards dans le traitement des plaintes, le

---

13 ibid

14 ibid

fait d'avoir un mécanisme de gestion des plaintes en place constitue un pas dans la bonne direction.

- Des allégations d'intimidation et de coercition à signer le coupon de consentement par les personnes affectées n'ont pas été réitérées. Cela peut s'expliquer d'un côté par la responsabilisation des personnes affectées et de l'autre par des mesures correctives de la part des agents de mise en œuvre du PAR.
- Le PEPD et le cabinet conseil ont communiqué des informations concernant l'enquête socio-économique auprès de l'UCMC. Ces informations ont permis d'enrichir l'outil de suivi. L'UCMC a communiqué ces informations aux observateurs communautaires durant des séances de formation.
- Le PEPD et le cabinet conseil ont depuis clarifié les processus et procédures d'indemnisation concernant les ressources partagées et les infrastructures.
- Les personnes ayant opté pour une réinstallation ont été consultées à propos du site de réinstallation. Bien que les retards du processus de réinstallation aient soulevé quelques réserves, l'implication des personnes affectées dans les processus de prise de décisions est tout à fait louable.

## Défis rencontrés

Le PEPD s'est déclaré mécontent de certaines des analyses qui lui ont été présentées. Ce mécontentement pourrait découler du fait que les résultats étaient dans une large mesure négatifs. Ainsi, ils révélaient que 80 pour cent des répondants étaient d'avis que l'indemnisation n'était pas octroyée de manière transparente et 75 pour cent d'entre eux signalaient qu'elle n'avait pas été appliquée de manière cohérente (mais plutôt arbitraire). Il est donc devenu difficile d'avoir un dialogue constructif. Des accusations du genre « vous travaillez avec des étrangers pour perturber le projet », « vous êtes des opposants qui n'ont qu'une idée, c'est de perturber les programmes du gouvernement », « vous n'avez pas les capacités », ont fait dérailler un exercice de suivi autrement bien intentionné.

Aussitôt après la réunion avec le PEPD lors de laquelle les résultats du suivi ont été présentés, les observateurs communautaires ont été pris à partie par les agences de sécurité ; ils ont été intimidés et sommés de se disperser. Le 14 juin 2013, des représentants officiels du conseil des ONG ont sommé le CRED de s'expliquer. Le 2 avril 2014, le CRED et d'autres organisations qui plaidaient en faveur des droits des populations affectées ont assisté à une réunion avec le ministre de l'Intérieur à propos de ces questions. Cela s'est révélé être une opportunité pour ouvrir un dialogue. Le CRED et d'autres acteurs de la société civile ont saisi cette occasion pour entamer un dialogue entre le ministre et des membres du conseil des ONG. Par conséquent, le conseil s'est rendu sur les lieux de la raffinerie pour vérifier les plaintes formulées par les populations affectées. Depuis lors, les OSC et les agents

officiels du ministère de l'Intérieur ont eu des réunions périodiques pour dialoguer sur ces questions.

Il y a eu un soutien financier limité pour des activités de suivi. Le financement a été consenti pour une durée de six mois, pourtant le suivi communautaire est censé être un processus continu. Les interruptions du financement ont fait qu'il était difficile de maintenir la cohérence et de faire en sorte que la communauté reste mobilisée et motivée. Lorsque le financement a cessé, il est devenu difficile d'organiser des réunions périodiques d'avancement. Par conséquent, la rigueur du suivi s'est élimée. Ce point est une difficulté particulièrement délicate car il affecte les relations avec les communautés qui peuvent se sentir à l'écart.

L'UCMC s'est aussi heurtée à des problèmes internes de cohésion entre les membres de la coalition, notamment lorsque le PEPD a accusé la coalition de tenter de faire capoter le projet de raffinerie. Il est devenu difficile de continuer de fonctionner comme une coalition car certains des membres qui avaient au départ fait partie du processus ont pris leurs distances avec les activités de suivi.

## 4. Leçons en termes d'efficacité, de durabilité et de duplication

Tout d'abord, il est important d'ajuster l'outil aux circonstances, aux capacités et aux besoins locaux. On y parvient en rendant l'outil facile à utiliser, grâce à un langage simple et à l'usage de questions de suivi. Le test préalable de l'outil par l'UCMC a permis d'évaluer sa facilité d'utilisation par les observateurs communautaires. Par la suite, l'UCMC a encore simplifié l'outil et a organisé des formations à l'intention des observateurs pour qu'ils se familiarisent avec l'outil. Un outil facile d'emploi place les observateurs communautaires aux avant-postes du processus de suivi et il promeut l'appropriation et la durabilité.

Par ailleurs, les personnes affectées par le projet attendent souvent des miracles d'un projet de développement. Cet outil a contribué à fournir des informations précises aux observateurs communautaires qui ont permis de tempérer les attentes qui semblaient utopiques. On a ainsi pu aider les personnes affectées par le projet à planifier correctement et on a pu réduire les pressions sur les agents de mise en œuvre du projet et le gouvernement.

Troisièmement, on ne soulignera jamais assez l'importance qu'il convient d'accorder à un dialogue et un plaidoyer stratégiques et constructifs. La société civile devrait prendre soin de ne pas faire de reproches au gouvernement mais devrait plutôt travailler avec lui et l'aider à surmonter les faiblesses de ses projets. Cela peut nécessiter de présenter l'analyse de manière progressive. D'un autre côté, la société civile doit mener un plaidoyer qui rehausse les enjeux du débat et qui incite le gouvernement à véritablement s'impliquer. Toutefois, les leviers d'engagement doivent être employés avec circonspection.

Enfin et surtout, il doit exister une forme d'arrangement institutionnel et un flux d'information qui encouragent la crédibilité et la confiance des parties prenantes concernées. Dans le cas de l'UCMC, le soutien du WBI a permis d'élargir les espaces de dialogue. Les observateurs communautaires présentaient leur rapport à l'UCMC, qui se chargeait d'analyser les résultats du suivi et de les présenter au PEPD. Il était interdit à l'UCMC de diffuser les résultats du suivi aux médias, à moins que le dialogue avec le PEPD ne soit dans l'impasse ou n'ait pas porté ses fruits. Le groupe spécial pertinent de la coalition doit s'approprier les résultats du suivi avant de les partager avec la coalition toute entière pour information et contribution. C'est à ce point seulement que les résultats du suivi sont partagés avec le PEPD. Il est important que les protocoles convenus soient observés de façon à garantir solidarité et efficacité.

## 5. Conclusions

Le suivi du projet de raffinerie de pétrole de Buseruka a été un processus de longue haleine avec le gouvernement mais il a aussi été une expérience instructive et riche en enseignements. Travailler avec les observateurs communautaires a permis de prouver que lorsqu'ils sont responsabilisés, les acteurs locaux du changement parviennent mieux à provoquer un changement durable moyennant un coût minimal et avec une plus grande efficacité. Cela renforce aussi la légitimité des opérations des organisations de la société civile qui cherchent à surveiller les projets de développement controversés car les membres de la communauté participent directement au processus de changement. Le fait d'adapter l'outil aux lois nationales et aux normes financières internationales est particulièrement important car cela crée des indicateurs précoces pour alerter les institutions financières internationales à la violation possible des normes internationales qui lient leurs clients.

## Références

- Constitution de la République d'Ouganda, Article 26 [www.statehouse.go.ug/sites/default/files/attachments/abridged\\_constitution\\_2006.pdf](http://www.statehouse.go.ug/sites/default/files/attachments/abridged_constitution_2006.pdf)
- CRED (Civic Response on Environment and Development). [www.creduganda.org](http://www.creduganda.org)
- Global Rights Alert (2013) *Sleepless nights: The Fears and Dilemmas of Oil Refinery Project Communities in the Face of Government of Uganda' Resettlement Plan*. [www.globalrightsalert.org/what-we-do/gender-and-extractives](http://www.globalrightsalert.org/what-we-do/gender-and-extractives)
- Gouvernement ougandais (2008). Politique Nationale pour le Pétrole et le Gaz pour l'Ouganda. [www.energyandminerals.go.ug/downloads/NATIONAL\\_OILANDGASPOLICYFORUGANDA.pdf](http://www.energyandminerals.go.ug/downloads/NATIONAL_OILANDGASPOLICYFORUGANDA.pdf)
- Ministère de l'Énergie et du Développement des minerais, République de l'Ouganda. [www.energyandminerals.go.ug](http://www.energyandminerals.go.ug)
- PEPD (Service en charge de la production et la prospection pétrolières) (2012) *Resettlement Action Plan for the Proposed Acquisition of Land for an Oil Refinery in Kabaale Parish, Buseruka Sub-County, Hoima District*, October 2012. [www.scribd.com/doc/212044472/Resettlement-Action-Plan-for-Refinery#scribd](http://www.scribd.com/doc/212044472/Resettlement-Action-Plan-for-Refinery#scribd)
- UCMC (Coalition pour le suivi des contrats en Ouganda) (2013) *Uganda Contracts Monitoring Group's Energy and Extractives Cluster Monitoring Report*
- Nations Unies, Assemblée Générale, *Principes de Base et Directives Concernant les Expulsions et les Déplacements liés au Développement, Annexe 1 du rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant*,
- A/HRC/4/18 (26 décembre 2011). [www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_fr.pdf)
- WBI (Institut de la Banque Mondiale). [wbi.worldbank.org/wbi/](http://wbi.worldbank.org/wbi/)
- Wesonga, N. 2014. Owners will lose rights over mineral-rich land – Museveni. Daily Monitor. [En ligne]. 2 octobre. Disponible depuis : [www.monitor.co.ug/News/National/Owners-will-lose-rights-over-mineral-rich-land---Museveni/-/688334/2471678/-/f4jchu/-/index.html](http://www.monitor.co.ug/News/National/Owners-will-lose-rights-over-mineral-rich-land---Museveni/-/688334/2471678/-/f4jchu/-/index.html) [accédé le 3 juin 2015]



## Suivi des acquisitions foncières par les communautés locales : leçons de la raffinerie de pétrole de Buseruka en Ouganda

Comme dans beaucoup d'autres pays, la constitution et la loi d'autorisation en Ouganda permettent au gouvernement d'acquérir des terres pour cause d'utilité publique. En vertu de la loi Ougandaise, une personne dont les terres sont jugées d'utilité publique doit être indemnisée de manière équitable, rapidement et avant l'acquisition de la propriété. Les meilleures pratiques internationales, telles que les Principes de la Banque mondiale sur la réinstallation involontaire, les Normes de la Société financière internationale (SFI) et les Principes de Base et Directives des Nations Unies Concernant les Expulsions et les Déplacements liés au Développement, viennent appuyer des protocoles et des mesures de sauvegarde pour faire en sorte que les projets de développement ne nuisent pas aux communautés. Toutefois, bien souvent, les lois et les meilleures pratiques demeurent lettre morte. Beaucoup de propriétaires individuels sont pauvres, illettrés et marginalisés ; ils ignorent souvent leurs droits fondamentaux et n'ont ni les capacités ni le courage de s'insurger contre l'injustice qui leur est faite par les projets de développement.

ISBN: 978-1-78431-203

IIED order no.: 12580IIED



Knowledge  
Products

### Research Report

June 2015

#### Law

*Keywords:*  
Investment treaties, Legal tools,  
Citizen action, International  
arbitration, Uganda

