

**Intégration des systèmes fonciers  
modernes et coutumiers :  
L'exemple de l'Ouganda**

**Rose Mwebaza**

Document présenté au séminaire du DFID sur les droits fonciers et le développement durable en Afrique subsaharienne, au Centre de conférence de Sunningdale Park, Berkshire, Angleterre, du 16 au 19 février 1999.

Rose Mwebaza, diplômée en droit, est le Coordinateur de *Uganda Land Alliance*, un consortium d'ONG locales et internationales, dont l'objectif est d'analyser les politiques et les lois foncières de l'Ouganda en vue d'une relecture des textes concernés. Elle est aussi Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Makerere et peut-être contactée à : Uganda Land Alliance, PO Box 26990, Kampala, Uganda. Tel/Fax : +256 41 266119. E.mail c/o Oxfam : [oxfam.kampala@wfp.or.ug](mailto:oxfam.kampala@wfp.or.ug)

## TABLE DES MATIERES

REMARQUES PRELIMINAIRES	1
PROCESSUS DE REFORME POLITIQUE ET LEGISLATIVE EN OUGANDA	1
La politique foncière en Ouganda	2
INTEGRER LES REGIMES MODERNES ET COUTUMIERS AU SEIN DE LA POLITIQUE ET DE LA LEGISLATION FONCIERES	2
OPPORTUNITES POUR LES AYANTS DROITS COUTUMIERS EN OUGANDA	4
DIFFICULTES ET CONTRAINTES ASSOCIEES AU DROIT COUTUMIER EN OUGANDA	5
Etude de cas N°1: Gestion foncière et résolution de conflit à Karamoja	7
Etude de cas N°2 : Gestion foncière et résolution de conflit à Gulu	7
REMARQUES DE CONCLUSION	8

## REMARQUES PRELIMINAIRES

Ces deux dernières décennies, on a assisté à de nombreuses réformes foncières en Afrique orientale et australe. Pratiquement, tous les pays de la région ont entrepris une forme ou une autre de réforme foncière, sauf ceux trop instables politiquement comme la République démocratique du Congo et l'Angola. Ce processus de réforme qui se poursuit encore s'est accompagné de nombreuses déclarations écrites et orales sur la nécessité d'intégrer les régimes fonciers modernes et coutumiers au niveau des politiques et des législations foncières. En fait, on en a tellement parlé que, parfois, il est difficile de départager la réalité de la fiction dans la mesure où les notions essentielles sont devenues confuses avec les présentations divergentes et parfois contradictoires de ces deux concepts apparemment irréconciliables.

La mise en place des programmes d'ajustement structurel dans de nombreux pays africains ces vingt dernières années a stimulé un libéralisme économique, y compris dans l'agriculture. Les réformes foncières sont souvent considérées comme partie intégrante de ces changements. En dépit de toute cette agitation, il y a encore peu d'analyses sur la nécessité d'intégrer les régimes coutumiers et modernes dans l'ensemble du processus de réforme. Ce qui semble ne pas changer, c'est la notion que les théories économiques occidentales, qui soutiennent l'immatriculation des terres, constituent la seule option viable.

Le présent document se propose d'examiner dans quelle mesure l'Ouganda a cherché à intégrer les régimes fonciers modernes et coutumiers au sein de la politique et de la législation foncières, en mettant tout particulièrement l'accent sur la Constitution ougandaise de 1995 et la Loi foncière de 1998.

## PROCESSUS DE REFORME POLITIQUE ET LEGISLATIVE EN OUGANDA

Le processus de réforme politique et législative en Ouganda a débuté en 1989 lorsque la Commission de politique agricole recommanda d'effectuer une étude sur le développement agricole et les régimes fonciers. Cette commission était composée des quatre secrétaires permanents des ministères de l'Agriculture, des Finances, du Commerce et de l'Industrie, et des Ressources naturelles. L'étude fut conduite par le *Makerere Institute of Social Research* en collaboration avec le *Land Tenure Centre* de l'Université du Wisconsin, sous les auspices du Ministère de la planification et du développement économique. La vocation première de cette étude était d'analyser les régimes fonciers en Ouganda et de faire des recommandations sur les changements à apporter.

L'équipe de recherche fit plusieurs recommandations dont les plus importantes sont les suivantes :

- L'abolition du décret de 1975 sur la Réforme foncière qui assignait toutes les terres à l'Etat.
- La conversion de toutes les terres "*Mailos*" en propriétés privées.

- La possibilité pour les exploitants d'anciennes terres publiques de demander un statut de propriété privée, considérant les besoins de l'économie de marché en général, et de l'agriculture moderne en particulier.
- La conversion des baux emphytéotiques applicables sur les terres publiques en propriété privée.
- L'actualisation et la décentralisation du Registre des terres.

En 1990, un comité technique composé de neuf membres a été mis en place pour appliquer ces recommandations. Ce comité technique effectua une enquête pour évaluer l'opinion publique sur la Loi foncière alors en vigueur. A l'issue de cette étude, un Projet de loi (*Tenure and Control of Land Bill*) fut rédigé ainsi qu'un mémorandum expliquant le pourquoi et le comment de la loi en préparation. Ce Projet de loi, présenté devant la Commission nationale exécutive, demandait au comité technique d'effectuer davantage de consultations auprès du public. Le comité consulta alors 1459 personnes dans tout le pays. Suite à cet exercice, une première loi foncière fut provisoirement rédigée en 1993. Lorsque les nouvelles dispositions constitutionnelles, qui assignaient la terre aux citoyens ougandais, sont entrées en vigueur en 1995, le comité technique se réunit de nouveau pour prendre en considération les changements qu'elles apportaient. Cela aboutit à la rédaction d'un nouveau projet de loi foncière en 1996, auquel se sont succédées cinq autres versions avant l'adoption du texte final en juillet 1998.

### **La politique foncière en Ouganda**

Si la Constitution de 1995 et la Loi foncière nouvellement promulguée contiennent certaines déclarations politiques, l'Ouganda n'a pas, à proprement parler, de politique foncière. En conséquence, la préparation de la Loi foncière ne pouvait à l'époque s'appuyer sur aucun document ou Livre blanc de politique foncière. Au lieu de cela, elle reposait sur les études préliminaires et sur les dispositions constitutionnelles en matière foncière ; ces dernières reposent sur les consultations menées dans l'ensemble du pays qui devaient aboutir à la rédaction de la Constitution de 1995. Par conséquent, à la différence d'autres pays, l'Ouganda ne commença pas son processus de réforme foncière par la formulation d'une politique foncière globale. L'élaboration d'une politique est en fait devenue l'affaire du gouvernement à mesure que la nature émotionnelle des questions foncières commençait à envenimer le fonctionnement politique.

### **INTEGRER LES REGIMES MODERNES ET COUTUMIERS AU SEIN DE LA POLITIQUE ET DE LA LEGISLATION FONCIERES**

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1995 et la promulgation de la Loi foncière de 1998, le droit coutumier n'était pas reconnu par la législation ougandaise. Seuls trois régimes fonciers étaient reconnus par la loi : la propriété privée, le bail et les *Mailos*. Le statut des ayants droits coutumiers était assimilé à celui de simples exploitants des terres domaniales. Par conséquent, ils étaient dépendants de l'Etat et pouvaient être expulsés avec seulement trois mois de préavis et une compensation en cas de développement immobilier. Toutes les terres étaient assignées à l'Etat sous la direction de la Commission foncière ougandaise ; politiciens et hauts fonctionnaires pouvaient s'attribuer d'énormes parcelles de terre au détriment des ayants droits coutumiers locaux qui, bien souvent, ne recevaient ni

préavis, ni compensation pour avoir développé le potentiel de ces terres. Dans cette situation, ils souffraient d'une grande insécurité foncière.

La Constitution de la République ougandaise de 1995 modifia profondément la propriété foncière en Ouganda. Elle commença par assigner toutes les terres du pays aux citoyens ougandais en fonction de quatre types de régimes fonciers :

- Coutumier
- Propriété privée
- Mailo
- Bail

Cette disposition changeait radicalement la relation entre le particulier et l'Etat. Cela signifie, en effet, que le gouvernement ne peut acquérir des terres que dans l'intérêt public selon l'article 237(2)(a). Toutefois, il garde le contrôle des ressources naturelles du pays. L'article 237(1)(b) stipule que le gouvernement ou les autorités locales doivent administrer et protéger, pour le bien de tous les citoyens, lacs, rivières, marécages, réserves forestières de chasse, parcs nationaux et toute autre terre présentant un intérêt écologique et touristique.

Le plus important cependant c'est que, pour la première fois en Ouganda, le droit coutumier est reconnu comme l'un des quatre types de régimes fonciers par la Constitution qui prévoit que tout citoyen possédant des terres sous le régime coutumier peut acquérir un certificat de propriété coutumière. Elle prévoit, par ailleurs, que la terre détenue sous le régime coutumier peut être convertie en propriété privée après inscription au Registre. La Loi foncière, conformément à la constitution, prévoit également que tout exploitant (personne, famille, communauté ou association) d'anciennes terres publiques sous le droit coutumier, peut convertir ses droits d'exploitation en propriété. Un titre de propriété peut immédiatement être obtenu dans le cadre de ce régime sans passer par le processus de conversion. De surcroît, ces certificats de propriété coutumière peuvent être loués, hypothéqués ou mis en gage lorsque les coutumes de la communauté le permettent.

Enfin, la Loi foncière autorise les ayants droits coutumiers qui souhaitent gérer la terre en commun, d'établir des Associations foncières communales (*Communal Land Associations*) pour protéger les intérêts des terres et ressources communes. Ces associations foncières peuvent être renforcées par la création d'un Plan de gestion commune pour les activités suivantes : pâturage et abreuvement du bétail, chasse, récolte de bois de feu et d'autres ressources naturelles, y compris des matériaux de construction. Ces dispositions prévues par la Loi foncière n'apparaissaient dans aucun des projets de loi précédant la rédaction du texte définitif ; elles résultent des pressions et du travail de conseil de *Land Alliance*<sup>1</sup> et d'autres groupements d'intérêt. Ceux-ci insistaient sur la nécessité d'intégrer les régimes fonciers modernes et coutumiers, mais aussi de répondre aux questions spécifiques de pratiques coutumières particulières telles que celles des groupes pastoraux.

---

<sup>1</sup> *Land Alliance* est un consortium d'ONG locales et internationales dont la mission est d'assurer que les politiques et la législation foncières soient revues afin de prendre en compte les droits fonciers des pauvres et de protéger l'accès aux ressources foncières des groupes les plus désavantagés en Ouganda.

Ainsi, dans le contexte ougandais, beaucoup aura été fait au niveau constitutionnel et législatif pour intégrer les régimes coutumiers, y compris la propriété communale, et le droit moderne, en dépit du manque de politique générale à cet égard. Cependant, une question importante reste en suspens à ce sujet, à savoir, dans quelle mesure cette intégration est-elle réaliste ? Offre-t-elle des opportunités réelles aux ayants droits coutumiers ? Quelles sont les contraintes auxquelles ceux-ci doivent faire face ? Nous allons maintenant traiter ces questions parmi d'autres liées à la discussion précédente.

## **OPPORTUNITES POUR LES AYANTS DROITS COUTUMIERS EN OUGANDA**

La Constitution de 1995 constitue une grande opportunité pour les ayants droits coutumiers ougandais. En assignant toutes les terres aux citoyens ougandais et en reconnaissant le droit coutumier comme l'un des quatre types de régimes fonciers, elle éleva le statut de ce dernier. Les exploitants coutumiers des anciennes terres publiques jouissent désormais d'une sécurité foncière, renforcée par le fait qu'ils peuvent acquérir un certificat de propriété coutumière ; on ne peut plus désormais les expulser à volonté. Pour consolider encore davantage leur droits fonciers, les exploitants coutumiers peuvent convertir leur certificat de propriété coutumière en titre de propriété privée. En outre, d'après la Loi foncière de 1998, la procédure de conversion est désormais facultative et les titres de propriété privée peuvent être obtenus directement, sur demande.

Toutefois, on a attaché au certificat de propriété coutumière des privilèges lui donnant une valeur qui va au-delà d'un simple certificat de propriété coutumière. Une fois attribué, il confère à son détenteur le droit - sous certaines conditions - de louer toute ou partie de la terre, de déléguer à un tiers des droits d'usufruit sur la terre, de l'hypothéquer ou de la mettre en gage, de la subdiviser, de créer des droits de passage, de la transférer à la suite d'une décision de justice ou d'un tribunal foncier, ou d'en disposer par voie testamentaire.

Les régimes coutumiers placent les autorités et chefs traditionnels au centre de la plupart des activités concernant la terre. Ce rôle central a été reconnu par la Loi foncière qui inclut les autorités traditionnelles dans le système de résolution de conflit (article 89) et qui stipule que :

*“ Rien dans la présente Loi ne peut empêcher ou limiter l'exercice des autorités traditionnelles dans la résolution de conflits relatifs au foncier ou dans leur rôle de médiation entre des particuliers en désaccords concernant leurs droits ”.*

De surcroît, la Loi précise qu'un Tribunal foncier peut conseiller aux parties opposées de faire appel à un médiateur pour résoudre leurs différends, plutôt que d'essayer de résoudre le litige devant le tribunal. Une fois cette opinion exprimée, le Tribunal foncier peut ajourner l'audience pour une durée qu'il considère suffisante afin de permettre aux parties concernées d'utiliser les services des autorités traditionnelles, d'un médiateur, ou de toute autre personne susceptible de résoudre le litige.

La préservation du rôle des chefs traditionnels dans le système de résolution de conflits permet une bonne application des droits coutumiers nouvellement reconnus. Ce mécanisme revêt une importance considérable sachant que les ayants droits coutumiers vont avoir la possibilité de faire enregistrer leurs terres, ce qui ne manquera pas de susciter de nombreuses

controverses lorsque les gens s'efforceront de prouver leur droits sur une terre pour la faire enregistrer.

## **DIFFICULTES ET CONTRAINTES ASSOCIEES AU DROIT COUTUMIER EN OUGANDA**

En dépit des nombreuses opportunités conférées aux ayants droits coutumiers par la Constitution de 1995 et la Loi foncière de 1998, ils sont toujours confrontés à un certain nombre de difficultés et contraintes qu'ils doivent surmonter avant de pouvoir complètement bénéficier de leurs nouveaux droits et statuts accordés par la Loi foncière.

Bien que les occupants coutumiers jouissent désormais d'une sécurité foncière garantie, le certificat de propriété coutumière a encore un statut inférieur au titre de propriété du droit moderne. Etant donné qu'un certificat de propriété coutumière peut être converti en titre de propriété privée, mais que l'inverse n'est pas prévu, il est clair que ce certificat est encore considéré comme inférieur. En outre, les dispositions concernant la conversion n'imposent pas la cessation des droits coutumiers en échange de l'attribution de nouveaux droits liés à la propriété privée. La Loi semble présumer que la conversion s'accompagne de l'abandon des droits coutumiers et l'adoption des droits sous le régime moderne. Toutefois, ce n'est peut-être pas si simple dans la mesure où une terre coutumière recèle beaucoup de coutumes et de tabous qui font que, même une fois convertie en propriété privée, ces droits coutumiers ne cessent pas automatiquement de s'appliquer. Si la Loi foncière légifère la conversion des terres coutumières en propriétés foncières, elle ne peut imposer la cessation des pratiques coutumières et des croyances culturelles qui prennent du temps à disparaître.

Un autre problème concerne l'enregistrement des terres sous le régime coutumier. Bien que la Loi foncière rende facultative l'acquisition d'un certificat de propriété coutumière, un exploitant a intérêt à obtenir un certificat de propriété coutumière pour éviter toute controverse concernant la superficie et les limites de sa terre, et ce d'autant plus si ses voisins tentent d'acquérir - ou ont déjà obtenu - un certificat de propriété. En conséquence, cette liberté donnée aux ayants droits coutumiers n'en est pas vraiment une dès que la course à l'obtention de droits de propriété foncière est lancée.

La Loi foncière stipule qu'un certificat de propriété coutumière confère au détenteur le droit de louer, hypothéquer, mettre en gage, accorder des droits à une tierce partie, créer des droits de passage, permettre des droits d'usufruit, etc. Cette disposition attache au certificat de propriété coutumière des droits qui semblent lui donner de la valeur. En fait, une analyse plus soignée montre que ces droits ne sont pas aussi intéressants qu'ils y paraissent. Très peu de coutumes en Ouganda permettent de les exercer, notamment ceux concernant l'hypothèque, la mise en gage, et la vente, même si le détenteur est un particulier. Par conséquent, il est probable que les occupants coutumiers ne pourront pas exercer ces droits car leur certificat reste limité par les pratiques coutumières. Du fait de ces restrictions imposées par les coutumes et les traditions, très peu de gens seront prêts à acquérir ce genre de terre, sans parler des institutions financières qui refuseront de les prendre en caution d'un crédit. Toutefois, en dépit de ces imperfections, la législation va aussi loin que possible en ouvrant les terres sous le régime coutumier au marché foncier, sachant qu'elle ne peut pas imposer la pleine adoption de ces dispositions. Cela dépendra en grande partie des changements qui se



produiront au niveau de la culture et des pratiques de la population, suite à la libéralisation de l'économie.

Par ailleurs, l'ampleur de la documentation prévue par la Loi est alarmante. Pratiquement, chaque étape de la vérification des droits requiert des documents. Cela signifie que quiconque cherchant à obtenir un certificat de propriété coutumière ou à le convertir, doit avoir un niveau minimum d'alphabétisation. L'expérience en Ouganda et ailleurs montre que l'incapacité des pauvres à fournir des documents ou à vérifier leurs droits, conduit à des abus et à des fraudes au détriment des bénéficiaires potentiels. Les risques de collusion et de corruption représentent une grande menace, en dépit du pouvoir de vérification donné aux communautés. De surcroît, du fait du prix de l'acquisition d'un certificat de propriété coutumière ou de sa conversion, nombre de pauvres ayant droits coutumiers risquent de ne pas pouvoir se le permettre et de n'avoir d'autres choix que de rester sur des terres non-enregistrées.

La Loi foncière prévoit la formation d'Associations foncières et de Plans de gestion des terres communes permettant à la communauté de gérer ses terres. Cependant, la même loi stipule que tout particulier ou toute famille membre d'une communauté qui souhaite posséder en son nom propre une terre en cogestion, peut demander un certificat de propriété coutumière ou un titre de propriété privée. Cette disposition illustre de nouveau combien la loi cherche à attribuer des titres aux particuliers même lorsque c'est clairement impossible. Une enquête effectuée par *Uganda Land Alliance* a révélé que dans les zones où les terres sont en propriété communale, leur conversion en propriété foncière individuelle n'est pas autorisée par les autorités locales. Dans les terres semi-arides, les zones de pâturage et les points d'eau sont utilisés en commun par tous. Permettre de les détenir en propriété individuelle causerait une cassure sociale car chacun désirerait posséder les zones les plus fertiles et les points d'eau pour son bétail. Cet aspect de la législation fait le lit de conflits potentiels entre les Associations foncières communales et les détenteurs de certificats individuels de propriété coutumière. S'il ne devient pas lettre morte, sachant que les pratiques coutumières résisteront les acquisitions de certificats individuels de propriété d'une terre coutumière en cogestion, il risque de provoquer une crise sociale chaque fois que quelqu'un cherchera à s'approprier une part de ces terres communales.

Pour que les ayants droits coutumiers puissent jouir du nouveau statut et des droits que leur confère la Constitution par le biais de la Loi foncière, le gouvernement doit être en mesure de les garantir en établissant tous les mécanismes d'administration et de règlement de litiges prévus par la nouvelle législation. C'est important car si les systèmes de droit moderne ont des mécanismes en place, la survie et le fonctionnement du système coutumier dépend en grande partie des mécanismes nouvellement créés. Les mécanismes d'administration et de résolution de conflit institués par la Loi foncière sont présents à différents niveaux, depuis la région, jusqu'à la municipalité, conformément à la politique gouvernementale générale de décentralisation. Ces institutions ont toutes besoin de personnel, de bureaux et d'équipements. Elles nécessiteront aussi une formation et un renforcement des capacités des fonctionnaires pour les préparer à appliquer les dispositions de la Loi foncière. De plus, le gouvernement doit mettre en place les règles et règlements prévus par la législation pour la rendre effectivement opérationnelle. Au total, c'est au moins 33 règles et règlements, avis, formulaires et redevances qu'il faudra prescrire avant de pouvoir appliquer la Loi foncière.

En dépit de l'administration et des mécanismes de résolution de conflits prévus en détail par la loi, il y a peu de place pour la participation des institutions traditionnelles. Alors que l'article 89 indiqué précédemment prévoit effectivement que les tribunaux fonciers peuvent transmettre aux autorités traditionnelles les cas qu'ils estiment relever de la juridiction de celles-ci, cela ne peut se faire qu'à leur initiative. Par conséquent, les autorités traditionnelles ne sont pas directement partie prenante dans le règlement des conflits. La même chose concerne l'administration foncière mise en place, la Loi ne stipulant que la condition suivante :

*“ Le comité municipal dans l'exercice de ses fonctions relatives à une demande de certificat de propriété coutumière peut référer tout dossier à une institution coutumière, généralement reconnue dans la municipalité comme étant une institution compétente en matière foncière et l'utiliser, le cas échéant, avec ou sans adaptation. ”*

Une nouvelle fois, le rôle des autorités traditionnelles est relégué à la périphérie. Elles ne peuvent participer à l'organisation administrative qu'avec le bon vouloir du Comité foncier municipal qui, même alors, n'est pas tenu d'accepter ou d'adopter leurs recommandations. Pour une Loi qui s'efforce tant d'intégrer les régimes coutumiers au droit moderne, il est étonnant qu'elle ne s'appuie pas plus sur les institutions traditionnelles existantes. En Ouganda, la plupart des tribus disposent d'une administration et de mécanismes bien développés de résolution de conflit sur lesquels la législation aurait pu s'appuyer. Néanmoins, pour illustrer notre propos, nous allons prendre l'exemple de deux tribus qui ont été étudiées, afin d'examiner leurs structures et la manière dont elles auraient pu servir la mise en application de la nouvelle législation.

### **Etude de cas N°1 : Gestion foncière et résolution de conflit à Karamoja**

A Karamoja, l'administration foncière et la résolution de conflit est l'affaire de l'*Ekokwe* ou l'*Akiriket*, l'Assemblée des Anciens constituée d'initiés masculins. Ces Anciens sont bien connus et respectés dans leur région et ils suivent, dans leur administration et la résolution de conflit, des procédures claires qui prévoient également la possibilité de faire appel. L'autorité ultime à Karamoja est dans les mains du Conseil des représentants des dix territoires (l'*Ekiriket* et l'*Ekitala*). Cette institution serait donc l'équivalent du Conseil foncier régional dans le cadre de la Loi foncière, tandis que l'Assemblée des Anciens, l'*Ekokwe* ou l'*Akiriket*, serait l'équivalent des comités fonciers municipaux selon la Loi foncière.

### **Etude de cas N°2 : Gestion foncière et résolution de conflit à Gulu**

A Gulu, la résolution de conflit est appliquée indépendamment du système d'Administration foncière. Les chefs *Rwot Kweri* (Chefs des Houes) sont nommés localement et responsables de l'allocation et de la vérification des limites des champs cultivés tandis que les chefs de clan (*Rwodi Kaka*) s'occupent des litiges. A Gulu, la plus haute autorité est la direction principale du clan, ce qui coïncide avec le niveau du comté et pourrait être l'équivalent des comités municipaux d'après la Loi foncière. Bien que le système n'ait pas de parallèle avec le Conseil foncier régional, il pourrait avoir une fonction utile, sachant que la vérification effective des droits fonciers se fait au niveau du comité municipal.

Par conséquent, l'intégration des autorités traditionnelles à l'administration foncière et au mécanisme de résolution de conflit constituerait un bon point de départ pour s'assurer de leur fiabilité. Ce manque d'intégration et l'imposition par la Loi foncière d'une administration et

d'un mécanisme de résolution de conflit sous le droit moderne risquent d'entraîner des dépenses qui auraient pu être évitées en termes de temps, d'argent et de ressources humaines.

Le renforcement de ces systèmes aurait pu jouer un grand rôle dans l'application de la Loi foncière, notamment pour les dispositions concernant les régimes coutumiers. S'il est vrai que ces systèmes ont des problèmes qui leur sont propres, en particulier l'exclusion des femmes, des pauvres et des jeunes dans les prises de décision, le fait de s'appuyer sur leurs infrastructures et d'adopter ce qu'ils ont de bon, tout en rejetant ce qui nuit à une bonne gestion et à la justice sociale, aurait eu de nombreux avantages dans l'application de la Loi foncière, notamment au stage initial.

## **REMARQUES DE CONCLUSION**

En conclusion, il est important de noter que si la Constitution de 1995 et la Loi foncière de 1998 ont beaucoup fait pour tenter d'intégrer les régimes fonciers modernes et coutumiers en Ouganda, l'intégration totale des deux régimes rencontre encore de nombreuses difficultés et contraintes. La Loi foncière prévoit en détail les dispositions permettant d'acquérir un certificat de propriété coutumière et la manière de le convertir en propriété privée. Elle contient également des dispositions élaborées sur la manière d'acquérir un titre de propriété privée sur une terre répondant du régime coutumier. Dans l'ensemble, les dispositions concernant les droits coutumiers et leur conversion représentent un quart de la nouvelle législation. Cela montre clairement que l'Ouganda poursuit toujours le vieux concept selon lequel si tout le monde possède un titre foncier, chacun peut avoir accès au crédit et cela facilite l'émergence d'un marché foncier, attire les investisseurs étrangers et, en fin de compte, aboutit au développement économique du pays. C'est d'ailleurs la justification donnée par le Ministre des affaires foncières. Pourtant l'effet stimulateur que les programmes d'enregistrement des terres sont censés avoir sur la croissance reste discutable. De plus, le lien entre l'attribution de titres et la croissance continue d'échapper aussi bien à ses partisans qu'à ses opposants. En outre, la conversion des droits coutumiers, qui implique l'attribution de titres, s'est généralement avérée fastidieuse, bureaucratique, coûteuse et socialement négative, sans apporter d'avantages clairement perceptibles. Le cas souvent cité du Kenya en est un bon exemple.

Cela ne signifie pas que l'Ouganda devrait exclure totalement l'attribution de titres. Ce qu'il faut retenir, c'est que les titres ne constituent pas en eux-mêmes la panacée du développement. Elle devrait se faire avec soin et de manière sélective à mesure que son application s'implante progressivement dans le pays. Par exemple, l'attribution de titres est probablement possible à Kampala et dans sa banlieue : du fait d'une pression croissante sur les terres, de la montée de leurs prix de vente et des litiges fonciers, les gens veulent réellement acquérir des titres. Par contre, insister pour faire la même chose à Karamoja qui est essentiellement une communauté pastorale avec de grandes surfaces encore inoccupées, ne serait ni raisonnable ni nécessaire. C'est sans doute pourquoi la Loi foncière a rendu facultative la conversion de droits coutumiers en titre de propriété. Dans la pratique, il y a de nombreuses régions en Ouganda où les titres de propriété privée et le droit coutumier coexistent. Si les agglomérations urbaines et les villes comptent déjà beaucoup de titres, en milieu rural les régimes coutumiers perdurent. Mais cette situation devrait évoluer peu à peu, jusqu'à ce que les titres de propriété deviennent la norme dans toutes les zones urbaines et rurales du pays.

Dans l'ensemble, les ayants droits coutumiers ont, à ce jour, contribué grandement au développement économique de l'Ouganda. Ce pays est essentiellement agricole et il dépend lourdement de ses exportations de cultures de rente tels que le café et le coton qui contribuent à hauteur de 80 % aux revenus en devises étrangères. Ces cultures sont produites par les paysans locaux sur de petites parcelles de terre sujettes au droit coutumier. Par conséquent, l'une des choses à faire pour s'assurer que le secteur coutumier puisse jouer un rôle actif dans le développement économique du pays, est de lui donner une valeur foncière. Pourtant, si l'attribution de titres peut améliorer la valeur des terres sous le régime coutumier, cela en soi n'est pas suffisant pour assurer une croissance économique significative. Il faut aussi améliorer l'infrastructure : routes, électricité, eau et autres équipements publics comme les télécommunications. Ce premier pas rendrait les terres coutumières, dont la plupart se trouvent en milieu rural, plus productives et économiquement viables. Une fois que ces terres auront pris de la valeur, leurs propriétaires voudront sans aucun doute acquérir des titres pour protéger leurs intérêts. Actuellement, il n'y a pas de réelle incitation à obtenir un titre, à moins que la terre ne se trouve en zones urbaines. Une terre en zones rurales située dans un village reculé et dépourvu de routes, d'électricité, de téléphones ou d'eau, n'a pas beaucoup de valeur, même dotée d'un titre.