

**Mise en oeuvre de la réforme foncière  
en Ouganda : Les défis à venir**

**Eddie Nsamba-Gayiiya**

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.

Eddie Nsamba-Gayiiya est expert en estimation de biens immobiliers et économiste foncier de formation et de profession. Il coordonne actuellement le Programme de gestion et d'aménagement des agglomérations urbaines et il est également secrétaire du Conseil de l'Ordre des géomètres en Ouganda. Lors de la préparation de la nouvelle législation foncière ougandaise, devenue en 1998 le "*Land Act*" (Loi foncière), Nsamba-Gyiiya était secrétaire de la Commission préparatoire du projet de loi et de la Commission gouvernementale spéciale pour le projet de loi. Il est maintenant secrétaire du Groupe de travail sur l'application de la Loi foncière et évaluateur en chef officiel mandaté par le Gouvernement ougandais.

## TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
OBJECTIFS DE LA LOI FONCIERE	1
LE PROCESSUS DE PLANIFICATION DE LA MISE EN OEUVRE	2
LE PLAN D’ACTION DE LA MISE EN OEUVRE	3
La stratégie de mise en oeuvre	3
Définir les priorités et l’ordre des activités	3
LE PROGRAMME DE SENSIBILISATION	4
REGLES ET REGLEMENTS DE LA LOI FONCIERE	5
LES CADRES INSTITUTIONNELS	5
Les autorités locales	6
Les nouvelles institutions	6
STRUCTURE DE GESTION DE LA MISE EN OEUVRE	7
LES DEFIS ET LES OBSTACLES A ENVISAGER	8
L’absence d’une véritable politique foncière nationale	8
Légitimité et approbation de la nouvelle loi	8
La pression politique	9
Un manque probable de concordance entre la capacité de l’Etat et les ressources disponibles	9
Une coordination institutionnelle inadéquate et les contributions et rôles des différents acteurs et les relations entre eux	10
Des lois connexes peu cohérentes	11
Des allocations budgétaires insuffisantes	11
Le manque de capacités des autorités locales	11
Une trop grande dépendance à l’égard du marché	12
Une planification et des consultations intersectorielles insuffisantes	12
LES POSSIBILITES DE PARTENARIATS FAVORISANT L’APPLICATION DE LA LOI	12
Les organisations non gouvernementales locales	12
La communauté des donateurs	13
Le programme de décentralisation	13
LES ENSEIGNEMENTS A TIRER	14

## INTRODUCTION

L'Ouganda a récemment promulgué une nouvelle loi foncière dont l'objectif premier est de rendre opérationnelles les réformes foncières prévues dans la Constitution de 1995. Il convient de noter que la nouvelle Constitution apporte des réformes fondamentales en matière de propriété, gestion et contrôle des terres en Ouganda.

La Loi foncière de 1998 est devenue opérationnelle le 2 juillet 1998, le jour même où le Président donnait son assentiment. Le pays a maintenant entrepris l'immense tâche de mettre en oeuvre cette nouvelle loi foncière. La tâche est à la fois extraordinairement ambitieuse et particulièrement difficile. Ambitieuse parce qu'elle survient au moment même où le gouvernement est déjà submergé par les autres programmes nationaux qu'il poursuit en même temps : Education Primaire Universelle (EPU), Programme de décentralisation, Plan d'action pour éradiquer la pauvreté, Plan de modernisation de l'agriculture et pour la sécurité alimentaire. La tâche est ambitieuse également parce qu'elle coûtera cher alors que les ressources diminuent progressivement.

La nouvelle loi constitue aussi un défi dans la mesure où elle soulève de nombreuses questions sensibles. On remarquera que le Projet de loi a, dès le début, suscité des soupçons, de l'apathie, des craintes ou un refus catégorique de la part de certains. Les plaies ne sont peut-être pas toutes refermées. C'est aussi une tâche difficile du fait des grandes espérances, parfois irréalistes, du gouvernement, des pouvoirs publics locaux et des occupants des terres. La nouvelle législation introduit de nombreux concepts nouveaux et idées novatrices. La Loi foncière, par exemple, a créé de très nombreuses institutions nouvelles chargées d'administrer la terre et de résoudre les litiges fonciers. Les tâches à accomplir sont, en vérité, aussi nombreuses que difficiles.

L'objectif du présent document est d'examiner les défis auxquels le pays est confronté pour réussir la mise en oeuvre de cette loi révolutionnaire.

## OBJECTIFS DE LA LOI FONCIERE

Les principaux objectifs de la Loi foncière peuvent se résumer ainsi :

- Garantir une sécurité foncière à tous les occupants des terres. Il convient de noter que la majorité des utilisateurs des terres en Ouganda sont des détenteurs de droits coutumiers (exploitants coutumiers pour les terres publiques) et des occupants légaux ou *bonafides* de terres inscrites au Registre.
- Résoudre les litiges entre les propriétaires inscrits au Registre ("mailos", propriétés privées et baux emphytéotiques) et les occupants légaux ou *bonafides* de ces terres. Avant la nouvelle législation, des quantités substantielles de terres rurales potentiellement productives restaient peu ou pas utilisées à cause d'un manque d'incitations à investir de la part des propriétaires ou des exploitants officiels. Les propriétaires officiels avaient des difficultés à expulser les usagers des terres afin de développer leurs terres, bien que l'ancienne législation le permettait à certaines

conditions. Les usagers, de leur côté, n'avaient pas suffisamment de sécurité. Cela gênait aussi le marché de l'immobilier dans les agglomérations urbaines où les acheteurs avaient des difficultés à acquérir des biens immobiliers dénués d'obligations.

- Rendre le droit coutumier légal au même titre que les autres formes de droit foncier.
- Apporter un cadre institutionnel pour contrôler et gérer la terre dans un système décentralisé, en vue d'effectuer la délégation de pouvoir prévue par la Constitution de 1995 en matière de gestion et d'administration des terres.
- Assurer une planification appropriée et un développement bien coordonné des agglomérations urbaines.
- Assurer une utilisation et un développement durables des terres dans tout le pays et préserver l'environnement.
- Redresser les déséquilibres et les injustices constatés dans l'accès à la propriété et le contrôle des terres.
- Permettre au Gouvernement ou aux pouvoirs publics locaux d'acquérir d'office des terres pour le bien public et pour favoriser l'une utilisation publique, l'ordre public, la moralité publique ou la santé publique.

## **LE PROCESSUS DE PLANIFICATION DE LA MISE EN OEUVRE**

L'application de la Loi foncière qui est du ressort du Ministère du territoire, des eaux et de l'environnement (MTEE), a adopté une approche participative et consultative à la planification, ainsi qu'à l'exécution concrète de sa mise en oeuvre en associant toutes les parties prenantes.

L'atelier national, tenu en septembre 1998, s'était donné trois objectifs :

- Un Plan d'action précis pour l'application de la Loi foncière et devant être aussi complet que possible pour faciliter une mise en oeuvre efficace de la loi.
- Un accord entre les parties prenantes sur leurs rôles dans la mise en oeuvre et les relations entre elles. C'était très important pour que les responsabilités des différents intervenants dans l'application soient identifiées et coordonnées afin d'éviter une duplication inutile des responsabilités, trop de bureaucratie et les conflits.
- Une prise de conscience du plan d'application par la communauté des donateurs car elle est indispensable à la réussite de la mise en oeuvre de la législation.

## **LE PLAN D'ACTION DE LA MISE EN OEUVRE**

Le plan d'action de la mise en oeuvre a été conçu après avoir pleinement consulté les parties prenantes au cours d'ateliers de planification regroupant tous les intervenants : le Gouvernement central, les pouvoirs publics locaux, les organismes professionnels, le secteur privé, les ONG locales et les autres groupes de pression et intéressés.

### **La stratégie de mise en oeuvre**

Le pays a adopté une stratégie de mise en oeuvre participative et consultative. L'axe principal de cette stratégie est une approche créative de "bas en haut" à l'application de la loi en associant toutes les parties prenantes, dès le départ, et en renforçant les capacités au centre, dans les institutions locales et à la base.

Cela ne sera pas facile, vu la tradition hiérarchique de l'administration de l'Ouganda. Toutefois, ce pays a déjà accompli de grands progrès avec son programme de décentralisation. Le plus grand défi consiste maintenant à trouver un équilibre entre une solide coordination indispensable au centre et une mobilisation effective des institutions basées dans les régions pour qu'elles emploient les pouvoirs qui leur ont été dévolus par la Loi foncière. Il y a toujours le risque que le centre cherche à en faire de trop ou que les autorités et autres institutions locales ne puissent pas remplir leurs rôles efficacement. Ce dernier risque représente déjà une menace réelle.

### **Définir les priorités et l'ordre des activités**

Un certain nombre d'activités prioritaires ont été retenues par les ateliers de planification. C'était des choix difficiles à faire vu les dates d'échéance irréalistes imposées par la Loi foncière et le peu de ressources à la disposition du Gouvernement.

Les besoins immédiats sont :

- Une information immédiate du public sur le contenu de la nouvelle législation. Ses implications n'ont pas été beaucoup divulguées ; les administrations régionales et les ONG font état d'une forte demande d'information.
- La création de Conseils fonciers régionaux le 2 janvier 1999, et celle d'un Fonds foncier le 2 juillet 1999 étaient imposées par la loi. Le 18 janvier 1999, seuls 18 de ces conseils avaient été formés sur les 45 prévus au total. La procédure d'établissement est complexe car ces conseils doivent être constitués avec l'approbation du Ministre.
- Conformément à la Loi foncière, la juridiction concernant les litiges fonciers est passée, le 2 juillet 1998, des tribunaux du Conseil local et de la Magistrature à des tribunaux fonciers dans un système qui reste à établir. Tant que ces tribunaux ne sont pas créés et rendus opérationnels, il y a un vide sérieux dans le règlement des litiges fonciers. L'auteur ne pense pas que ces institutions seront opérationnelles avant juillet 1999, au plus tôt !

Les principes directeurs dans l'attribution des priorités ont été les suivants :

- La population doit être consciente du contenu de la Loi et y adhérer. Elle doit connaître les droits qu'elle confère afin que les citoyens puissent commencer à tirer parti des opportunités offertes.
- Un nouveau cadre institutionnel complexe pour l'administration de la gestion foncière et la résolution des conflits en ce domaine doit être effectivement établi et maintenu pour garantir la prestation des services prévus par la législation.
- La capacité de doter rapidement les autorités - tant centrales que locales - des moyens nécessaires pour relever ce défi.

## **LE PROGRAMME DE SENSIBILISATION**

L'acquis et le maintien d'un soutien populaire à la réforme foncière constituent un élément critique de la réussite de son application. Le Gouvernement a donc donné la priorité à la sensibilisation, c'est-à-dire que chaque citoyen doit connaître ce que la nouvelle loi contient, ce qu'elle ne contient pas, son rôle dans la réforme foncière, ce qui va changer, combien de temps cela devrait prendre et ce que signifie la nouvelle législation pour les différentes parties prenantes. A cet effet, un Groupe spécial de sensibilisation comprenant des représentants du gouvernement, des membres d'ONG et des médias, a été établi pour faciliter la production et la dissémination des messages d'information destinés à la population.

Afin de combler le manque d'information, ce groupe spécial de sensibilisation produira les matériaux suivants :

Le programme de sensibilisation fait face à de nombreuses difficultés et contraintes dont les principales sont :

- Les problèmes ethniques. La société ougandaise est pluriethnique avec de très nombreuses tribus pratiquant une multitude de langues vernaculaires. Il n'est donc pas facile de décider dans quelle langue locale développer, simplifier et traduire la Loi foncière.
- Des idées fausses largement répandues dans l'opinion publique.
- La volonté d'avancer le programme à tout prix sans une planification adéquate.
- L'identification des diverses parties prenantes dans la société et des principales questions soulevées par la Loi foncière et qui seront importantes pour eux afin de choisir correctement des médias de communication appropriés.
- L'insécurité qui existe dans certaines régions du pays.
- Une incompréhension et une mauvaise utilisation possibles du programme pour des raisons politiques (ex : comme un référendum pour tester l'opinion).
- Les contraintes budgétaires - manque de moyens financiers.

## REGLES ET REGLEMENTS DE LA LOI FONCIERE

La production de règles et règlements est l'une des premières étapes concrètes de l'application de la Loi foncière. Le premier alinéa de l'article 94 de la Loi foncière stipule que *“le Ministre, après approbation du Parlement, peut passer des règlements pour une meilleure mise en place des dispositions de cette Loi”*. Le second alinéa de l'article 94 prévoit que toutes les conditions spécifiquement requises par la Loi foncière doivent être prescrites. Les deux alinéas indiqués précédemment donnent le cadre des règlements, c'est-à-dire les sujets qu'ils peuvent couvrir.

Au moment où j'écris, les règlements sont en cours de rédaction et de très nombreuses questions sont soulevées :

- Dans quelle mesure les règlements devraient-ils chercher à diminuer ou même supprimer la liberté de manoeuvre accordée par la loi aux Conseils fonciers régionaux et aux Comités fonciers municipaux au nom d'une *“ meilleure mise en place des dispositions de cette Loi ”* ? Les règlements ne devraient donner que quelques repères juridiques aux institutions locales sur la manière dont elles devraient exercer leurs pouvoirs.
- Les conditions d'application des droits coutumiers stipulées par la Loi insistent sur la nature locale des régimes concernés tant du point de vue géographique que de celui de la population concernée. Dans ces circonstances, dans quelle mesure les règlements doivent-ils chercher à imposer des approches uniformes aux devoirs qui incombent aux Comités fonciers municipaux qui risquent de gêner ou même d'entrer en conflit avec la manière dont ces sujets sont traités dans le cadre de la loi coutumière ?
- Le texte de loi est lui-même assez long et utilise une terminologie juridique compliquée, ce qui est inévitable puisqu'il traite de sujets juridiques, sociaux et économiques complexes. Les règlements devraient être plus accessibles, rédigés dans un style plus simple et limités au minimum nécessaire.
- Des directives - autre solution envisageable - pourraient être utilisées dans certains secteurs de la législation car des directives non obligatoires peuvent parfois surmonter certaines difficultés concernant les règlements.
- Vu que le temps presse, quels besoins devraient recevoir la priorité ? On s'accorde généralement à penser que les règlements concernant les institutions de gestion des droits fonciers sont prioritaires et qu'il faut vite s'assurer qu'un cadre juridique approprié est en place pour leur permettre d'assumer leurs fonctions afin que les citoyens puissent exercer leurs droits constitutionnels. Le reste peut attendre.

## LES CADRES INSTITUTIONNELS

Le plus grand défi confrontant l'application de la loi consiste à mettre en place les nombreuses nouvelles institutions créées par cette loi et à les rendre opérationnelles. Tout aussi difficile sera de coordonner le très grand nombre d'institutions qui s'occupent des



questions foncières. Une bonne coordination est donc essentielle pour effectivement appliquer la nouvelle législation.

Les institutions existantes appartiennent à trois catégories d'organismes de droit moderne, chacun étant chargé de mettre en oeuvre certains aspects de la Loi foncière. Le MTEE est responsable de la création des cadres procéduraux, des orientations et méthodologies, du renforcement des capacités et des activités d'inspection. Les autorités locales sont elles-mêmes directement mandatées pour établir et soutenir les structures de gestion au niveau local. Les Conseils fonciers régionaux, par exemple, sont nommés par le Conseil régional sur approbation du Ministre responsable du territoire. Le corps judiciaire est chargé de l'établissement et du fonctionnement des tribunaux fonciers. Les institutions existantes ont un sérieux problème de moyens.

La Direction du Territoire et de l'Environnement a la responsabilité générale de surveiller la bonne application de la Loi foncière. Elle comprend des services clés tels que Topographie et Cartographie, Urbanisme, Cadastre, Evaluation et Inspection foncière (responsable de la surveillance et de la formation). Le Ministère dispose d'un personnel expérimenté et bien formé mais n'a pas tous les moyens nécessaires pour satisfaire les exigences de la nouvelle Loi foncière. Etant donné l'arrêt de tout recrutement dans le secteur public en ce moment, il y a peu de chances qu'il pourra augmenter ses effectifs. Bien que les employés souhaitent fortement une mise en oeuvre réussie, les salaires du service public sont très faibles et insuffisants. Cela risque donc de démotiver le personnel. Le Ministère dispose de très peu de moyens financiers et manque sérieusement de véhicules et d'équipements techniques.

### **Les autorités locales**

En Ouganda, les autorités locales ont une structure à cinq échelons. Les Conseils Locaux (CL) sont élus depuis le niveau de la région jusqu'à celui de la municipalité ("*paroisse*"). Le rôle de chaque échelon diffère mais la responsabilité générale des fonctions et des pouvoirs exécutifs, le budget annuel et la prise d'arrêtés sont du ressort de la région avec le CL5 même si, de plus en plus, au niveau du sous-comté le CL3 devient opérationnel dans les prestations de services. Concernant la mise en oeuvre de la Loi foncière, il y a deux échelons de pouvoir local. La grande question est de savoir si les institutions et organismes actuels ont suffisamment de moyens pour entreprendre son application et produire les résultats escomptés.

### **Les nouvelles institutions**

La législation prévoit la création d'un très grand nombre de nouvelles institutions pour gérer et administrer les terres et résoudre les litiges fonciers. Celles-ci ont été conçues pour ramener l'essentiel de la gestion foncière au niveau local et permettre une participation effective des communautés aux décisions concernant leur territoire.

La Loi foncière prévoit la création d'un Conseil foncier régional dans chaque région, un Comité foncier dans chaque municipalité, un Comité foncier dans chaque agglomération urbaine répertoriée et un Comité foncier dans chaque arrondissement de Kampala City.

La Loi foncière stipule également la création d'un Tribunal foncier régional dans chaque région, un Tribunal foncier dans chaque sous-comté et un Tribunal foncier dans chaque agglomération urbaine répertoriée, et dans le cas de Kampala City, un Tribunal foncier dans

chaque arrondissement. A l'un des ateliers de planification, un rapide calcul a été fait du nombre de fonctionnaires et d'employés nécessaires pour rendre cette Loi opérationnelle :

<b>Institution</b>	<b>No. de bureaux</b>	<b>Fonctionnaires</b>	<b>Total</b>
Conseils fonciers régionaux	45	5	225
Comités fonciers	7000	4	28000
Archivistes	917	1	917
Bureaux fonciers régionaux	45	5	225
Tribunaux fonciers régionaux	45	3	135
Tribunaux fonciers de sous-comté	917	3	2751

La plupart de ces institutions doivent être mises en place pratiquement sur-le-champ. Elles sont toutes nouvelles et leur capacité doit partir de zéro.

Dans l'ensemble il y a un gros problème de moyens, aussi bien en termes des ressources et des compétences à la disposition des institutions déjà en place, qu'en termes de capacité à fonder et financer les nouvelles institutions.

## **STRUCTURE DE GESTION DE LA MISE EN OEUVRE**

Dès la planification, on s'est aperçu que, du fait de la multiplicité des institutions aussi bien nouvelles qu'existantes, il y avait un risque d'application morcelée, car chaque institution (et donateur individuel) allait poursuivre ses priorités sans s'occuper d'une coordination plus générale qui est pourtant essentielle pour une mise en oeuvre efficace de la Loi.

La stratégie consiste à adopter une approche unifiée où les principales parties prenantes travaillent ensemble. Les autres expériences de réforme foncière, ailleurs en Afrique, démontrent l'importance d'adopter une approche soigneusement et correctement suivie pour donner progressivement une certaine flexibilité. Il y a aussi le danger d'aller trop vite ou de laisser se développer une prolifération incoordonnée des nouvelles structures institutionnelles. Il est vital que tout processus d'application soit judicieusement préparé et durable et que toutes les parties prenantes institutionnelles soient correctement consultées et associées.

La structure chargée de l'application aura à sa tête un Comité directeur pluri-institutionnel de haut niveau, présidé par le Secrétaire général du MTEE et disposant d'un secrétariat de coordination au sein du MTEE. Un Groupe d'experts en conseil technique, issu des différentes institutions concernées et représentant toutes les disciplines professionnelles importantes, supervisera les aspects opérationnels et professionnels des activités de mise en oeuvre.

Fidèle à l'approche hautement participative, un Forum de planification au service des autorités centrales et locales sera mis en place ainsi que des groupes s'intéressant à des

questions diverses. Ces organes constitués de membres d'origine différente - organismes gouvernementaux, secteur privé, ONG et associations - seront chargés de préparer et de gérer soigneusement des activités et des interventions spécifiques.

La structure chargée de l'application est conçue de telle sorte qu'elle sera capable d'intégrer les mandats et les activités d'exécution de tous les acteurs. Le cadre constitutionnel et législatif dans lequel les principales institutions doivent opérer est quelque peu ambigu, notamment en termes de la délimitation des divers mandats.

Dans ces conditions, il est impératif que les organes principaux de droit moderne et les autres parties prenantes coopèrent pour formuler une approche unifiée afin d'appliquer la Loi foncière. De cette manière, la duplication des efforts, les priorités concurrentes et la confusion de l'information peuvent être évitées et la mise en oeuvre de la nouvelle législation effectivement réalisée.

## **LES DEFIS ET LES OBSTACLES A ENVISAGER**

### **L'absence d'une véritable politique foncière nationale**

L'Ouganda n'a pas une véritable politique foncière nationale qui serait si utile pour guider l'application de la nouvelle Loi foncière. Ce que l'on constate, c'est une accumulation d'éléments de politique plus ou moins rassemblés dans le cadre de la Constitution de 1995, des déclarations publiques du Président et des communiqués du Gouvernement. J'affirme qu'une politique foncière nationale à la fois claire et globale est indispensable pour guider l'application de la Loi foncière, préciser les objectifs et éviter les contradictions et les incohérences. Une politique foncière nationale est également nécessaire pour aider les intervenants institutionnels à exercer les pouvoirs discrétionnaires que la nouvelle législation leur confère. Cette politique permettrait aussi de classer les objectifs par ordre de priorité, ainsi que les mesures d'application.

Lors de la présentation du Projet de loi devant le Parlement, la Commission de la séance parlementaire sur le Projet de loi foncière a reproché au Gouvernement son manque de politique foncière claire. Le rapport indiquait que cette absence de politique contribuait beaucoup à alimenter la controverse entourant le débat sur le projet car personne ne pouvait trouver un texte exprimant l'esprit de la loi.

### **Légitimité et approbation de la nouvelle loi**

Dès le premier jour, le projet de loi foncière a suscité des soupçons, de l'apathie, des craintes ou un refus catégorique de la part de certains. Le rapport de la Commission de la séance parlementaire sur le Projet de loi foncière déclarait :

*“D’après les consultations publiques que nous avons menées, nous avons dû en conclure qu’il était évident que l’indignation des gens à l’égard du Projet de loi provenait du fait qu’ils ignoraient son contenu et ce qu’il cherchait à accomplir... . Il est donc important que le gouvernement, avant d’introduire toute loi nouvelle, consulte largement la population pour obtenir son adhésion. Comme le disait un avocat célèbre, sans confiance dans le messenger, on ne peut avoir confiance dans le message”.*

La position du Gouvernement bougandais était que le Projet de loi n'avait pas eu le temps d'être sérieusement considéré, examiné et débattu car il avait été publié très tard, le 2 mars 1998, alors qu'il devait être ratifié le 1 juillet 1998.

Le Gouvernement bougandais a également demandé sérieusement et de façon concertée que les quelque 22 500 km<sup>2</sup> de terres "*mailos*" que le gouvernement du Protectorat avait redonnés au Bouganda en 1962 avant l'indépendance, soient rendus au Kabaka (souverain) afin qu'il les administre au nom du peuple bougandais. Une motion fut alors déposée au Parlement mais pour être finalement rejetée.

La majorité des propriétaires de mailos au Bouganda ne sont pas satisfaits du nouveau statut donné aux occupants *bonafides* par la loi. Il y a eu aussi des protestations contre la nouvelle loi en ce qui concerne les 22 500 km<sup>2</sup> indiqués précédemment. Ainsi, certains groupes dont les intérêts sont directement menacés par la législation risquent de tenter de l'abroger, en totalité ou en partie, en déposant des amendements au Parlement, des recours devant la Cour constitutionnelle ou en causant des troubles sur la voie publique.

Les femmes sont déçues que la clause sur la copropriété foncière des épouses qu'elles avaient longtemps défendue et qui avait été acceptée par le Parlement, ne figure pas dans la nouvelle Loi foncière. Les féministes ont menacé d'agir si un amendement ne venait pas inclure cette clause.

### **La pression politique**

En partie pour calmer l'opposition qui se fait entendre dans le pays, mais aussi pour répondre aux attentes de la population, il y a actuellement une forte pression politique pour mettre en oeuvre rapidement la Loi foncière. Il y a aussi le danger que le Gouvernement soit tenté de prendre des mesures hâtives et inadaptées qui mettraient en péril la réussite du processus d'application.

Lors du dernier atelier de planification nationale, le secrétaire d'Etat responsable du territoire n'a pas mâché ses mots en parlant de la nécessité politique de mettre en oeuvre la Loi immédiatement. Il a effectivement ordonné que les noms de tous les membres des Conseils fonciers régionaux du pays lui soient remis au plus tard le 8/10/1998, la veille de l'anniversaire de l'indépendance du pays. Il convient de remarquer que cette directive date du 2 septembre 1998.

### **Un manque probable de concordance entre la capacité de l'Etat et les ressources disponibles**

L'une des grandes faiblesses du programme de réforme est qu'il n'y avait pas de plan stratégique lors de la conception du Projet de loi, un plan qui aurait permis de préciser les ressources nécessaires, les implications financières et la disponibilité des ressources humaines et financières. A l'heure où j'écris, cela reste toujours un gros problème. Il a été envisagé d'effectuer des études d'application en juin-juillet 1999 pour pallier cette carence. Le programme d'application manque aussi d'une analyse coût-rendement. Il va sans dire que les aspects financiers et du coût-rendement devraient être clairement analysés pour assurer un impact à court et à long terme, réaliste et durable. Ces analyses devraient aider à prendre des décisions rationnelles en matière de priorité et d'optimisation des ressources.

## **Une coordination institutionnelle inadéquate et les contributions et rôles des différents acteurs et les relations entre eux**

La réussite de l'application de la Loi dépendra d'une coordination efficace et des contributions de toute une série d'intervenants institutionnels, y compris les organisations non gouvernementales, et de l'engagement d'une large palette d'acteurs importants. Certaines conditions requises par la Loi, concernant l'établissement d'institutions, risquent d'être retardées par l'incompétence de la bureaucratie. En particulier, des décisions faisant autorité devront être prises dans le domaine juridique touchant au Fonds foncier, avant de pouvoir dresser des plans réalistes concernant sa gestion et son fonctionnement. Il conviendra aussi d'obtenir l'accord du Parlement avant d'instaurer les règlements régissant le fonctionnement des institutions.

L'approche participative adoptée est encore une chose relativement nouvelle et il faudra renforcer l'engagement dans la stratégie d'application participative et la délégation de pouvoir en matière de gestion foncière. L'engagement des autres acteurs dans le processus d'application risque d'être négligé, mettant en péril l'obtention des résultats attendus.

Le cadre constitutionnel et législatif dans lequel les principales institutions doivent fonctionner est quelque peu ambigu, notamment concernant les limites des différents mandats. Au cours du dernier atelier de planification, un responsable politique de l'une des régions s'est plaint que l'esprit de la décentralisation était menacé par les directives venues du pouvoir central.

Il y a aussi le grand problème des implications de l'autonomie/indépendance des Conseils fonciers régionaux. De combien de pouvoir les Autorités de la région doivent-elles disposer pour déterminer la politique foncière et la faire appliquer par la promulgation d'arrêtés ? Comment l'Ouganda peut-il pratiquer une autonomie réelle sur le terrain alors que la Constitution de 1995 considère que la terre a une fonction nationale ? L'article 94 de la Loi foncière donne le pouvoir de légiférer au Ministre responsable du territoire, sur approbation du Parlement. Trouver un équilibre entre permettre aux régions de jouer leur rôle correctement et leur imposer ce qu'il faut faire, est l'un des plus grands défis confrontant le gouvernement.

On constate déjà des tensions entre les autorités centrales et locales à propos de la propriété et de la gestion des réserves forestières et le partage des revenus de la terre.

Il est impératif que les organes principaux de droit moderne, ainsi que les autres parties prenantes entament un dialogue sérieux pour résoudre ces problèmes. Ainsi, on évitera la duplication des efforts, les conflits de priorité et la confusion des informations ; ce qui permettra de garantir une application efficace de la législation.

## **Des lois connexes peu cohérentes**

Plusieurs autres lois relatives aux questions foncières doivent être révisées et actualisées afin de les harmoniser avec les dispositions prévues par la Constitution et la Loi foncière et de répondre aux besoins actuels. Les principales lois à réviser sont

- la Loi cadastrale (qui date des années 1920 et prévoit des levés topographiques détaillés de haut niveau, inutilement compliqués pour le relevé des avoirs coutumiers),
- la Loi sur l'inscription des titres au Registre (qui s'appuie actuellement sur le système Torrens d'enregistrement avec ses procédures longues et difficiles pour l'acquisition de titres de propriété),
- la Loi d'acquisition foncière (qui ne correspond pas actuellement aux dispositions constitutionnelles en matière de compensation pour les terres acquises par le gouvernement et pourrait rendre difficile l'acquisition de terres pour les redistribuer aux exploitants),
- le Décret sur le crédit foncier (qui est à présent virtuellement inopérant et rendrait long et difficile l'octroi de prêts accordés par le Fonds foncier, et impossible l'utilisation de certificats de propriété coutumière et de certificats d'occupation coutumière dans l'allocation de crédits),
- la Loi d'aménagement du territoire (à harmoniser avec les dispositions prises par les autorités locales). Dans chaque cas, l'incapacité de réformer ces lois ralentirait certains des progrès que la Loi foncière cherche à apporter. En conséquence, il est urgent d'harmoniser toute la législation connexe.

### **Des allocations budgétaires insuffisantes**

Une application réussie, c'est-à-dire une obtention durable des résultats escomptés, dépendra de la priorité accordée au plan d'application au niveau national. Une forte priorité sera nécessaire pour garantir l'octroi de capitaux et un financement régulier des institutions mises en place. Les prévisions budgétaires nationales devront prendre en compte les ressources dont les autorités locales auront besoin pour faire fonctionner les institutions.

### **Le manque de capacités des autorités locales**

La plus grande part du fardeau de l'application incombe aux autorités locales. Celles-ci manquent sérieusement de capacités. Les régions ne pourront probablement pas engager de personnel technique qualifié dans les Bureaux fonciers régionaux, ni leur allouer les ressources indispensables. Par conséquent, elles seront dans l'incapacité d'assurer correctement les services annexes nécessaires à l'application dans bien des domaines.

La Loi foncière exige que chaque région soit dotée d'un Bureau foncier régional disposant de 5 professionnels, un responsable foncier régional, un géomètre régional, un conservateur des titres de propriété régional, un évaluateur régional et un urbaniste régional. Seules 16 régions sur un total de 45 ont actuellement des bureaux ; seule l'une d'entre elles a un urbaniste régional, aucune n'a d'évaluateur régional et seules quelques-unes ont des conservateurs des titres de propriété régionaux. Le personnel suffisamment qualifié n'est peut-être d'ailleurs pas disponible dans le pays.

Pour réussir l'application d'une loi, il faut disposer d'une fonction publique transparente, motivée et bien payée. Actuellement, le personnel n'a ni des moyens, ni des salaires

suffisants, deux éléments qui grèvent sévèrement leur capacité à réussir l'application de la nouvelle loi.

### **Une trop grande dépendance à l'égard du marché**

Tout au long de la Loi foncière, les approches s'appuyant sur le marché et les stratégies basées sur la demande rappellent le programme de réforme. La grande question est de savoir si ces approches permettront d'atteindre les objectifs de la Loi foncière.

### **Une planification et des consultations intersectorielles insuffisantes**

Traditionnellement, les différents ministères et services officiels traitant des questions foncières, de ressources naturelles et d'agriculture agissent isolément et se consultent rarement les uns les autres avant de formuler des politiques regardant leurs secteurs respectifs.

On citera pour exemple la Politique nationale pour la modernisation de l'agriculture et la sécurité alimentaire. A aucun moment durant la formulation de cette politique importante qui dépend beaucoup de l'aménagement des terres pour sa réussite, un responsable du secteur foncier n'aura été invité à participer.

Le résultat est un certain nombre de politiques qui ne sont pas harmonisées correctement. Par exemple, le Plan d'action pour éradiquer la pauvreté parle très peu du secteur foncier et les objectifs et instruments politiques du plan restent vagues dès lors qu'il s'agit des terres.

Il convient de réorganiser et de rationaliser les différentes bureaucraties ayant des juridictions dans le secteur foncier et agricole dans le but, entre autres, d'éliminer les doubles emplois, les conflits, les contradictions et l'inertie.

## **LES POSSIBILITES DE PARTENARIATS FAVORISANT L'APPLICATION DE LA LOI**

### **Les organisations non gouvernementales locales**

Le pays compte plusieurs ONG engagées dans des activités liées aux terres, mais aussi à la condition féminine. Certaines de ces ONG ont déjà fait pression de façon importante pour le compte de groupes spécifiques en relation avec la législation foncière. Beaucoup d'entre elles ont également participé aux consultations et ateliers de planification. La présence de ces ONG est un atout précieux, notamment, dans les programmes de sensibilisation. Parmi elles, on citera :

- *Uganda Land Alliance*, un consortium d'ONG locales et internationales mises en place pour constituer un groupe de pression ayant pour mission de s'assurer que les politiques et lois foncières sont revues en fonction des droits fonciers des pauvres et de protéger l'accès aux terres des groupes et particuliers vulnérables et désavantagés en Ouganda. L'Alliance a contribué de manière significative à faire connaître au public le contenu du Projet de loi foncière et à faire pression pour amender la législation en faveur des plus démunis et vulnérables.

- *Uganda Women's Network (UWONET)*, une ONG autochtone indépendante qui a entrepris de consulter de façon objective les femmes à propos de leurs droits fonciers dans 6 régions lors de la préparation du Projet de loi. Elle a joué un rôle important de porte-parole des femmes à l'époque des consultations.
- *Uganda Women's Lawyers Association (FIDA)*, une association d'avocates dispensant gratuitement une aide juridique aux femmes et aux mineurs. Elle a déjà mené des campagnes de formation juridique auprès des femmes en milieu rural sur les questions foncières.
- *Uganda Tenants Union*, un lobby d'usagers qui a participé à l'atelier de planification de la mise en oeuvre.
- *Uganda National Farmers Association (UNFA)*, une association nationale de paysans disposant d'un réseau de bureaux sur le terrain et de la capacité à dispenser des services de vulgarisation et des messages d'information auprès du grand public. Elle a participé aux ateliers de planification de la mise en oeuvre.

### **La communauté des donateurs**

En Ouganda, la communauté des donateurs s'intéresse beaucoup à la Loi foncière et elle est prête à y contribuer. Le DFID a jusqu'à présent parrainé les deux ateliers de planification de la mise en oeuvre et prévoit de parrainer les activités initiales d'application pendant les 15 premiers mois. Le Représentant-adjoint sur place du PNUD a exprimé, lors du dernier atelier de planification de la mise en oeuvre, son intention de contribuer à l'application de la Loi foncière car les objectifs de cette nouvelle loi concernent les mêmes domaines prioritaires que le PNUD finance actuellement : éradication de la pauvreté, condition féminine, amélioration de la gestion et renforcement des capacités. De nombreux autres donateurs bilatéraux et multilatéraux attendent aussi le plan détaillé d'application pour apporter leur assistance.

### **Le programme de décentralisation**

Le programme de décentralisation, lancé voilà environ cinq ans, a déjà mis en place des structures administratives à la base. L'approche adoptée par la Loi foncière préconise fortement la délégation de pouvoir et replace l'autorité nécessaire pour gérer les terres au niveau populaire.

La présence de ces structures sera un grand avantage dans l'application de la Loi foncière. Il convient de noter que le programme de décentralisation délègue aux administrations locales de nombreuses fonctions de contrôle budgétaire et de planification, assurées auparavant par le gouvernement central. L'allocation des ressources de nombreux services gouvernementaux et les activités de développement se font désormais au niveau régional et se feront même bientôt au niveau du sous-comté.

## **LES ENSEIGNEMENTS A TIRER**



- La plus importante leçon apprise en Ouganda depuis le passage de la nouvelle loi, c'est l'importance qu'il y a d'adopter une approche dirigée de bas en haut en matière foncière. Le projet de loi se heurta à de nombreuses difficultés parce qu'il avait été conçu de haut en bas. Une approche participative et consultative est maintenant adoptée dans tous les aspects de l'application et, jusqu'à présent, cela se passe bien.
- La date officielle d'entrée en vigueur d'une loi foncière nécessite d'être choisie avec soin. La Loi foncière ougandaise a été votée par le Parlement le 30 juin 1998 et entré en vigueur le même jour. La Commission de la séance parlementaire avait recommandé un délai d'application de 6 mois pour "permettre de sensibiliser la population à la Loi foncière et faciliter son application".
- Une politique foncière nationale et globale est indispensable.
- Avant de déposer tout projet de loi foncière devant le Parlement, les auteurs devraient avant tout concevoir un plan stratégique présentant au minimum les moyens nécessaires, les implications financières ainsi que les ressources humaines et financières dont on dispose.