



## La réforme post-conflit de la gouvernance foncière dans la région des Grands Lacs en Afrique Partie I - Les défis de la réforme foncière post-conflit

Les conflits au sujet des terres sont une caractéristique marquante de nombreuses situations de violents conflits prolongés au Burundi, en Ouganda et au Sud-Soudan. La recherche menée dans le cadre du programme « Grounding Land Governance » met en relief le fait que la guerre remanie l'accès au foncier et la propriété, mais change également de façon critique la façon dont la terre est régie. Les questions foncières rejoignent souvent d'autres conflits dans la société, ayant ainsi un effet sur la stabilité globale. Ceci rend les interventions dans la gouvernance foncière sensibles sur le plan politique. Bien qu'elles aient pour objectif d'améliorer les pratiques de gouvernance des terres, les réformes entraînent souvent des résultats involontaires et imprévisibles ; elles ont également des importantes répercussions sur la légitimité de l'État. Nous concluons donc que la gouvernance foncière dans les situations après-conflits mérite une attention particulière de la part des universitaires et des décideurs politiques.

La deuxième partie de la présente fiche d'information traite de la décentralisation, qui est une caractéristique importante des programmes de réformes dans toute la région. Notre recherche a constaté que le transfert des responsabilités en matière d'administration des biens fonciers et la résolution des litiges fonciers au gouvernement local et aux institutions non-étatiques pourrait effectivement renforcer la protection des propriétés locales et réduire les conflits relatifs à la terre. De même, il pourrait soit accentuer les conflits de pouvoir existants, ou véritablement améliorer le pouvoir de l'État. Les responsables politiques ne devraient donc pas avoir de trop grandes attentes quant à la capacité de la décentralisation à améliorer la sécurité foncière locale.

### **La pertinence des litiges fonciers dans les situations post-conflit**

La recherche menée dans le cadre du programme « Grounding Land Governance » indique clairement que les litiges fonciers sont une caractéristique importante de nombreuses situations de violents conflits prolongés. Les études de cas au Burundi, en Ouganda et au Sud-Soudan soulignent que des violents conflits ont souvent une grave incidence sur l'accès aux terres. Pendant le conflit, la terre est détournée, tandis que les déplacements et les retours (partiels) donnent lieu à des revendications concurrentes à la terre. La transition de la guerre à la paix fait resurgir des revendications anciennes et nouvelles. Elle pourrait donner lieu à d'irrégulières acquisitions des terres, tout en affaiblissant ainsi les droits des groupes vulnérables de la société. Dans la période post-conflit, les litiges fonciers constituent une question assez sensible

sur le plan politique, et pourraient engendrer une instabilité et même entraîner de nouvelles explosions de violence.

*Des affiches pour les élections des conseils locaux, dans le district de Mbarara en Ouganda*



Toutefois, un conflit violent non seulement remanie l'accès à la terre et à la propriété foncière, mais modifie sérieusement aussi la façon dont la terre est régie. Les situations de violents conflits tendent à éroder la capacité de l'État et des institutions locales à gérer les litiges fonciers. Egalement, elles remettent en question la légitimité des autorités en charge des questions foncières et des règlements y appliqués. Pendant les périodes de violence, de nouvelles dispositions relatives au régime foncier peuvent être imposées ou promues, tandis que les programmes de réforme pourraient également introduire des moyens contestés de gestion des terres.

Il est essentiel à cet égard de réaliser que les conflits autour de la question des terres sont souvent liés à d'autres contestations dans la société. Ces litiges au sujet de l'accès à et du contrôle de la terre peuvent être localement comprises comme reflétant plus généralement des inégalités dans la répartition des ressources, du développement, et du pouvoir de prise de décision entre les différents groupes (ethniques), ou entre les élites et ceux qui ne sont point nécessairement liés à l'Etat. Fréquemment, les litiges fonciers sont liés à des questions de citoyenneté et d'appartenance ethnique. Ces 'litiges fonciers' pourrait, en effet, masquer la complexité et la nature évolutive des questions en jeu.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Mathijs van Leeuwen & Gemma van der Haar (2016). "Theorizing the Land-Violent Conflict Nexus", *World Development*, 78(Feb. 2016): 94-104.

En raison de ces complexités, il semble non seulement pertinent, mais également politiquement sensible de s'intéresser aux problèmes fonciers issues des situations de (post-) conflit. Souvent, les gouvernements et les bailleurs de fonds expriment une envie de transformer les dispositions en matière de gestion foncière afin d'accroître la sécurité foncière locale, réduire les conflits, et d'améliorer la production agricole. Pourtant, sont souvent fortement contestées les façons dont les réformes réorganisent le régime foncier, traitent les litiges relatifs aux déplacements, les revendications du passé et les appropriations illicites, et gèrent les nouvelles demandes d'acquisitions des terres par les investisseurs. Tandis que la réforme de la gouvernance foncière peut améliorer la sécurité foncière des groupes particuliers, elle peut aussi alimenter des tensions (ethniques), ou des revendications au sujet de ceux qui sont au pouvoir et des institutions qui régissent les ressources naturelles, posant ainsi une menace à la stabilité après-conflit.

*Cour du Conseil Local en train de juger un litige foncier dans le district de Mbarara en Ouganda*



Dans le cadre du programme de recherche, nous avons rencontré une variété de stratégies de réforme, y compris la décentralisation, les efforts de reconnaissance du régime foncier coutumier, l'officialisation de la propriété des terres, et la promotion des droits des femmes à la terre. Et pourtant, au lieu de contribuer à une pratique plus claire et transparente de la gouvernance foncière, les programmes de réforme ont tendance à entraîner une multiplicité institutionnelle et la concurrence entre les institutions. Les réformes conduisent souvent à la création de nouvelles institutions parallèles, tandis que ne sont pas énoncées les responsabilités des différentes institutions en matière de gestion foncière, et que les normes récemment introduites pourraient rester ambiguës ou contestées. Cette situation alimente la concurrence entre l'Etat et des institutions non-étatiques, ainsi que les règles qu'ils appliquent ; ceci peut contribuer à l'amélioration de la sécurité foncière. Au lieu de cela, des groupes particuliers de personnes - les veuves, les femmes divorcées, et orphelins - tendent à être laissés pour compte, car mal équipés pour naviguer au travers de cette multiplicité institutionnelle. Elle peut également résulter en de nombreuses contestations qui ne sont jamais résolus, comme c'est le cas au Burundi ; par-

ce que les gens peuvent toujours se référer à une autre institution, et les jugements ne sont jamais définitifs.

Dans de nombreux cas étudiés, les efforts de réforme de la gouvernance foncière tendent à aborder le processus de formation de l'Etat au niveau local.<sup>2</sup> La gouvernance foncière est une question clé au niveau local car les populations locales rencontrent leurs autorités. Les façons dont ces autorités traitent des problèmes relatifs à la terre impacte fortement leur légitimité et leur autorité au sein de ces communautés. Les réformes ont tendance à remanier les responsabilités entre l'Etat et les institutions non-étatiques ; ceci pourrait introduire de nouveaux règlements et de nouvelles conventions dans la résolution des revendications et des litiges fonciers. Dans le même temps, les réformes peuvent modifier les attentes des populations vis-à-vis de l'état et d'autres formes d'autorité publique. Cette situation pourrait contribuer à la légitimité de ces autorités ; mais elle pourrait également entraîner de la méfiance et des sentiments de préjugés (ethniques) dans la gouvernance foncière contre certaines communautés, accroissant ainsi l'instabilité sociale.

### **Décentralisation - l'imprévisibilité trompeuse d'une réforme agraire**

La décentralisation administrative est une stratégie populaire pour réformer et renforcer la sécurité de la propriété foncière des petits agriculteurs. Par le biais de la décentralisation, les responsabilités de l'administration des terres et le règlement des litiges sont transférées aux autorités publiques locales ou non-étatiques existantes ou nouvellement créées, aux institutions traditionnelles, et à la société civile. On croit que la décentralisation contribuerait à rendre la prestation des services fonciers plus accessibles et plus efficaces, renforçant donc plus la sécurité foncière, et alors qu'elle habiliterait également les utilisateurs des ressources locales dans la prise de décision sur leurs actifs. La décentralisation est une stratégie clé dans les efforts internationaux visant au renforcement de l'État (post-conflit), car elle favoriserait la démocratisation, et rétablirait la soi-disant « contrat social » entre un État et ses citoyens. Cependant, une littérature de plus en plus vaste souligne que dans la pratique, la décentralisation n'entraînerait point les avantages escomptés.

Toutes les études de cas menées dans le cadre du programme « Grounding Land Governance » abordent d'une façon ou d'une autre la question de savoir comment la décentralisation fonctionne réellement en matière de prestations des services fonciers, et de quelle façon elle influe sur la responsabilité et la légitimité des institutions locales en matière de gestion foncière. Dans l'ensemble, les études de cas ont souligné que la décentralisation pourrait afficher de résultats variés, tant positifs que négatifs.

<sup>2</sup> Mathijs van Leeuwen (2016). "Localizing Land Governance, Strengthening the State; Decentralization and Land Security of Tenure in Uganda", *Journal of Agrarian Change*.

*Un tribunal local en train de juger un litige foncier, Yei River County, au Sud du Soudan*



Nos études confirment d'autres analyses qui montrent de quelle manière les programmes de décentralisation sont souvent inefficaces, en raison des défauts de mise en œuvre et des problèmes de capacité, tels un manque de personnes qualifiées pour occuper différents postes dans la gouvernance décentralisée et des budgets limités mis à la disposition des structures décentralisées. Par exemple, les autorités locales en Ouganda n'ont pas les capacités de redistribuer les terres ou donner une compensation adéquate. Par ailleurs, il est souvent difficile de savoir précisément qui est en charge. Une augmentation du nombre de fonctionnaires pourrait également impliquer une augmentation des pots-de-vin et des coûts de transaction. Les responsabilités de gestion des terres ont tendance à être fragmentées et réparties au sein de la bureaucratie, ajoutant à l'ineffectivité des réformes.

Une question essentielle est de savoir dans quelle mesure la décentralisation renforce la participation locale dans la prise de décision sur les terres. Notre recherche en Ouganda montre que la décentralisation peut renforcer la participation des femmes et des jeunes à la gouvernance foncière. Dans le même temps, elle manque souvent d'assurer la participation effective des citoyens ordinaires, et au contraire, aboutit à la prise du gouvernement local par les puissantes élites. Différentes études de cas en Ouganda illustrent comment la décentralisation permet à l'État et ses représentants de violer les droits aux ressources de ses populations. Au cours d'une acquisition des terres à grande échelle dans le District d'Amuru, les autorités décentralisées étaient plus sensibles aux exigences de la haute hiérarchie du gouvernement qu'aux besoins des citoyens locaux.<sup>3</sup>

Plusieurs de nos études révèlent comment la décentralisation ajoute à la multiplicité institutionnelle et à la confusion sur qui détermine les rôles en matière de gestion foncière et des règles qui s'y appliquent. Cela pourrait entraîner des compétitions entre les autorités étatiques et non-étatiques au sujet des responsabilités et des règlements. Par exemple, dans le sud-ouest de l'Ouganda, au lieu de renforcer les mécanismes locaux en matière de sécurité foncière, les réformes ont introduit

de nouvelles formes d'insécurité foncière. Elles ne parviennent pas à transformer les conventions locales en matière de règlement des litiges fonciers, et ôtent toute légitimité aux mécanismes locaux pour assurer la sécurité foncière. Les détenteurs du pouvoir local réussissent à utiliser cette multiplicité institutionnelle à leur avantage. Cependant, les pauvres, et les veuves et les femmes divorcées ne sont souvent pas pris en compte dans les négociations institutionnelles.<sup>4</sup>

La décentralisation est souvent un projet politique afin de recueillir l'appui local et attirer des électeurs. Dans le cas de l'Ouganda, nous avons observé un processus continu de 'districtification', avec la création de districts faisant partie des stratégies électorales : de nouveaux districts sont spécifiquement créés dans les régions où les soutiens au gouvernement en place sont plus élevés. Les nouveaux districts sont également appréciés pour les nouveaux emplois et les nouvelles occasions de favoritisme qu'ils représentent.<sup>5</sup> Au Burundi, des accusations ont circulé, faisant état que la majorité des administrateurs nommés à la tête des nouvelles structures appartiendraient au même groupe ethnique. Tandis qu'on se prononce en faveur de l'accroissement de la participation locale et de la disparition des pratiques antérieures de gouvernance autoritaire, les pouvoirs sont accordés sans droits, finances et véritable autorité de prise de décision.

Par la même occasion, au lendemain d'une situation de conflit violent, la décentralisation peut servir comme un outil efficace pour (re)consolider l'hégémonie de l'État. Au Burundi, les politiques de décentralisation viennent recentraliser (et paraissent plutôt renforcer) le contrôle par l'État central de tout ce qui se passe au niveau local. En outre, au lieu d'accroître la participation locale à la prise de décision en matière de gestion foncière, il apparaît que les bailleurs de fonds contribuent indirectement à consolider le rôle et le pouvoir de l'État central à travers le financement de programmes visant à développer un système d'enregistrement foncier décentralisé au sein des collectivités locales.<sup>6</sup> En Ouganda, les politiques de décentralisation renforcent efficacement la présence de l'État au niveau local. Grâce à la décentralisation, l'État parvient à se positionner comme le principal acteur de la gestion des terres en définissant le régime foncier et les mesures de sauvegarde de la sécurité foncière, en réduisant la pertinence de la gouvernance foncière locale, et de la gouvernance foncière non-étatique, voire même en défiant leur légitimité.<sup>7</sup> De

<sup>3</sup> Doreen Kobusingye (à paraître) "Decentralization and Power Complexities in Large Scale Land Allocations: The Case of Amuru Sugar Project in Uganda".

<sup>4</sup> Mathijs van Leeuwen (2014). "Renegotiating Customary Tenure Reform – Land Governance Reform and Tenure Security in Uganda", *Land Use Policy*, 7(39):292-300.

<sup>5</sup> Voir, par exemple, Doreen Kobusingye (à paraître) "The Multifaceted Relationship Between Land and Violent Conflict: The case of Apaa Evictions in Amuru District, Northern Uganda".

<sup>6</sup> Les recherches sur le terrain de Rosine Tchatchoua-Djomo

<sup>7</sup> Mathijs van Leeuwen (2016) "Localizing Land Governance, Strengthening the State; Decentralization and Land

même, au Sud-Soudan, les structures de gestion foncière mises en place avant les conflits ont été détruites. Tandis que les chefs ont (re)acquis un rôle au sein du gouvernement décentralisé, les autres formes de l'autorité coutumière sont effectivement écartés.<sup>8</sup>

Au lendemain d'un conflit, la décentralisation se résume à réorganiser les relations de pouvoir entre les communautés. Au Sud-Soudan, la décentralisation modifie les frontières administratives et les responsabilités dans la gouvernance foncière, par la création de sous-districts, par exemple. Parfois, une telle re-division est perçue comme un moyen de promouvoir les intérêts de l'une de ces communautés. Par conséquent, la réussite ou l'échec de la décentralisation dépend de quelle collectivité obtient quoi, et à qui est confié le pouvoir. A Yei et Juba, la délimitation des frontières et les différentes responsabilités alimentent les contestations à propos des frontières territoriales entre les communautés ethniques et au sujet de la personne en charge des terres à l'intérieur des unités administratives nouvellement créées. Ces litiges peuvent commencer comme des conflits locaux, mais ont le potentiel de dégénérer en des conflits plus larges, comme ce fut le cas des conflits entre les Bari et Mundari qui ont commencé aux environs de 2009.<sup>9</sup> De même, la création de districts en Ouganda se produit selon des lignes ethniques, suscitant ainsi des contestations à propos de la localisation précise des limites territoriales. Cela se déroule dans un contexte de « historique de délimitations » et de projets coloniaux de définition des limites des communautés ethniques. Les limites territoriales qui avaient été convenues dans le passé sont à nouveau remises en question et violées par l'État.

### Recommandations

- Compte tenu de l'importance des contestations autour des terres au Burundi, en Ouganda et au Sud-Soudan, et de l'importance politique ainsi que de la sensibilité des réformes de la gouvernance foncière dans les situations de violents conflits prolongés, la gouvernance foncière et sa réforme méritent une attention particulière de la part des universitaires et des décideurs.
- Les décideurs politiques ne devraient pas avoir des attentes trop élevées sur la capacité de la décentralisation à améliorer la sécurité foncière locale. Les bailleurs devraient être prudents sur les ambitions de ceux qui promeuvent la décentralisation : dans quelle mesure la décentralisation reviendrait-elle à une répartition plus équitable des ressources ? Ou est-ce une composante d'une stratégie politique et de compétition électorale ? De qui et de quel agenda sert-elle les intérêts ?
- La décentralisation de l'autorité en matière de gestion foncière pourrait avoir un impact limité en ne faisant aucun cas des droits, du financement et d'une véritable prise de décision des instances dirigeantes. La décentral-

isation devrait aller de pair avec l'exploitation des mécanismes de protection existants, plutôt que de vouloir les réformer.

- D'amples recherches devraient être menées au niveau local sur le fonctionnement des politiques de décentralisation, notamment en matière de renforcement de la sécurité foncière des petits propriétaires fonciers.



### Grounding Land Governance

Cette série de fiches d'informations rassemble les principales conclusions du programme de recherche interdisciplinaire « Grounding Land Governance – Land Conflicts, Local Governance And Decentralization In Post-Conflict Uganda, Burundi, And South Sudan ». Au cours de la période 2011-2016, ce programme de recherche a étudié la manière dont les litiges fonciers et la gouvernance foncière évoluent dans les situations après-conflit en Ouganda, au Burundi et au Sud-Soudan, ainsi que ses implications dans les relations entre l'État et citoyens, la légitimité et l'autorité des institutions foncières locales, et la résolution des conflits au sujet des terres. Les séminaires organisés à Entebbe, Kampala, et Juba en mai 2015, ont réuni des universitaires, les praticiens du développement et les représentants des gouvernements de la région afin de discuter des conclusions des études de cas et d'explorer les implications pour les politiques et la recherche future, lesquelles sont incluses dans ces fiches d'information.

« Grounding Land Governance » est une collaboration du Centre d'Etudes Africaines, de l'Institut de Formation et de Recherche Interdisciplinaire, de l'Université de Sciences et de Technologie Mbarara en Ouganda, du Centre d'Analyses et de Management des Conflits Internationaux de l'Université de Radboud Nijmegen, du Centre des Etudes des Catastrophes de l'Université de Wageningen, et d'une série d'autres instituts et ONGs. Le programme est financé par NWO-WOTRO Science for Global Development.

#### Auteurs :

Mathijs van Leeuwen, ASC/CICAM Radboud University Nijmegen - [m.vanleeuwen@fm.ru.nl](mailto:m.vanleeuwen@fm.ru.nl)

Doreen Kobusingye, ASC - [kobsdoris@yahoo.com](mailto:kobsdoris@yahoo.com)

Peter Hakim Justin, ASC - [logoro28@gmail.com](mailto:logoro28@gmail.com)

Rosine Tchatchoua-Djomo, ASC - [tdrosine@yahoo.fr](mailto:tdrosine@yahoo.fr)

Han van Dijk, ASC/Wageningen University –

[dijkh@asc.leidenuniv.nl](mailto:dijkh@asc.leidenuniv.nl)

#### Contact :

Centre d' Etudes Africaines, Université de Leiden

B.P. 9555, 2300 RB Leiden, Pays-Bas

+31 (0)71 527 3372/76 [www.ascleiden.nl](http://www.ascleiden.nl)

Security of Tenure in Uganda", *Journal of Agrarian Change*.

<sup>8</sup> Marlie van de Kerkhof, Mathijs van Leeuwen & Yves Van Leynseele (à paraître) "Reopening Property Relations, Reordering the State in South Sudan".

<sup>9</sup> Les recherches sur le terrain de Peter Hakim Justin