



La réforme post-conflit de la gouvernance foncière dans la région des Grands Lacs en Afrique Partie II – Remaniement foncier en faveur du développement

Après un conflit, les gouvernements et les bailleurs de fonds sentent souvent une nécessité d'étendre et de moderniser l'utilisation des terres. L'ambition est de promouvoir la reprise économique et de contribuer à la sécurité alimentaire par le biais de la stimulation de l'investissement dans l'acquisition des terres à grande échelle. Notre recherche en Ouganda, au Burundi et au Sud-Soudan suggère que les décideurs devraient être extrêmement prudents lors de la promotion de l'acquisition de terres à grande échelle, tant sur le plan national qu'international. L'appropriation des terres à grande échelle risque de devenir une menace pour la sécurité foncière et le rétablissement des moyens de subsistance en milieu rural, surtout tout au long d'une difficile transition de la guerre à la paix.

La deuxième partie de la présente fiche d'information analyse les transformations en cours et les politiques sur le pastoralisme dans la région des Grands Lacs, dans la mesure où elles ont également un effet significatif sur les moyens de subsistance en milieu rural et les modes d'utilisation des terres. Le pastoralisme est généralisé dans la région, et il joue un rôle important dans les disputes au sujet des terres. Les questions en jeu sont l'occupation graduelle des anciennes terres communes, la concurrence avec d'autres utilisateurs des terres, et les limitations de mouvements transfrontaliers. Les pasteurs sont perçus comme privilégiés par les actuels détenteurs du pouvoir, ce qui s'ajoute aux contestations ; tandis que les petits éleveurs sont marginalisés par leurs frères élites.

Acquisitions de terres à grande échelle et développement

Les discussions actuelles sur l'investissement étranger dans l'acquisition des terres à grande échelle permettent de prévoir une transformation radicale de la production agricole, y compris des changements spectaculaires dans la propriété foncière, l'expulsion des personnes de leurs biens sans indemnisation adéquate et sans pourvoir à un emploi ailleurs, principalement au bénéfice des élites. D'autre part, l'agriculture commerciale à grande échelle est également perçue comme une opportunité de perfectionnement, comme une stratégie visant à assurer la sécurité alimentaire et le bien-être de la population. Les promoteurs prétendent que les lignes directrices et les codes de conduite internationaux peuvent prévenir les effets négatifs des acquisitions, et garantir la transparence et la consultation du public.

Nos recherches montrent que de tels débats sont particulièrement urgents dans les régions touchées par des conflits. Un examen de la littérature montre comment les

zones post-conflits offrent des possibilités d'acquisitions problématiques des terres à grande échelle, ou soi-disant des appropriations illicites des terres, en raison de l'absence de populations, et des faibles mécanismes de sécurisation de la propriété foncière. Notamment, les militaires jouent un rôle essentiel dans l'appropriation illicite des terres dans les régions touchées par les conflits: les personnes armées soit se procurent sporadiquement des terres à leur propre compte, soit offrent leur protection à ceux qui le font. Ces acquisitions irrégulières des terres pendant ou peu après les violents conflits posent un risque pour la stabilité sociale. Par conséquent, elles entravent ainsi la réinstallation et le retour des populations ; elles érodent également la confiance dans l'État en voie de restauration. Par la même occasion, les bailleurs de fonds et les représentants du gouvernement dans les régions après-conflits considèrent couramment que l'investissement étranger est essentiel à la reprise économique et la consolidation de la paix.¹

Bovins Ankole dans le Sud-Ouest de l'Ouganda



Plus précisément, il y a un manque de clarté au sujet des réelles acquisitions dans les situations post-conflits. Au cours de l'expérience de nos partenaires dans le Sud-Soudan, de nombreuses acquisitions ne sont pas documentées. Au cours de la période 2007-2010, les investisseurs se sont précipités pour acquérir des terres avant le référendum, exploitant des lacunes et des incertitudes dans la législation. Au final, selon certaines sources, les transactions étaient largement en faveur des investisseurs, surtout en l'absence de véritables consultations avec les communautés locales concernées. Donc, les résidents ont été entraînés vers les collectivités voisines et de nouveaux litiges fonciers ont émergé. Les universi-

¹ Gemma van der Haar & Mathijs van Leeuwen (2013) "Post-Conflict 'Land Grabbing'; Governance Challenges", Paper presented at the *Annual World Bank Conference on Land and Poverty 2013*, Washington D.C.

taires font remarquer que ce manque de clarté devient de plus en plus récurrent: « Ceux qui sont impliqués dans ces transactions douteuses développent de plus en plus de meilleures stratégies afin de le faire sans que nous le voyons ». Par exemple, au Burundi, selon les autorités gouvernementales, ce serait un chinois qui aurait acheté le terrain sur lequel le principal marché de Bujumbura avait été établi jusqu'à sa destruction par un incendie il y a quelques années. Toutefois, les médias ont découvert qu'en réalité il s'agirait un riche homme d'affaires Burundais résidant à Hong Kong.

Pelle pour défricher des terres accordées à un grand investisseur à Otego Payam dans le Yei River County



Alors que les débats en cours sur l'accapement des terres soulignent souvent le rôle des étrangers, les acteurs nationaux jouent un rôle important dans de nombreux cas, via leur collaboration et les profits qu'ils tirent de ces transactions. On parle beaucoup des acquisitions qui ne sont pas conformes à la législation nationale. À cet égard, il semble y avoir une différence importante de contexte institutionnel entre l'Ouganda et le Sud-Soudan. En Ouganda, les acquisitions de terres sont facilitées par le biais de structures décentralisées qui respectent les souhaits des détenteurs de pouvoir au niveau central, alors que les élites locales servent d'intermédiaires dans les transactions. Ici, les institutions coutumières ont émis des protestations contre ces acquisitions foncières. Dans le Sud-Soudan, souvent les élites nationales et particulièrement les généraux de l'armée se constituent en facilitateurs entre les investisseurs externes et chefs locaux ; ces derniers sont récompensés pour la cession des terres de leurs populations. En outre, en dépit de l'attention suscitée au sujet des acquisitions illicites des terres à grande échelle, nous ne devons pas oublier la gamme d'autres pratiques irrégulières d'acquisitions des terres, également au sein des communautés locales. Il en est de même des continuités entre de telles pratiques locales et des transactions à plus grande échelle, notamment le rôle des élites et la manipulation des cadres juridiques ambigus.

En ce qui concerne les acquisitions de grande échelle, toutes les parties prenantes font remarquer que le problème réside essentiellement dans un manque de consultation et de participation des populations locales. Dans le Sud-Soudan, les personnes trouvent que le nouveau gouvernement prend beaucoup de liberté dans le traitement des questions foncières, malgré les dispositions du « Land Act » et du « Local Government Act » au sujet de la protection de la propriété foncière locale. Le gouvernement soutient que, même si les terres appar-

tiennent aux populations du Sud-Soudan, il revient au gouvernement de gérer la terre au nom de son peuple. Aussi en Ouganda, les priorités du gouvernement et de la population locale sont très différentes. La question est de savoir dans quelle mesure les plans nationaux ont réellement pour objectif de promouvoir les priorités et les intérêts locaux.

Concernant le débat sur la contribution potentielle des acquisitions de terres à grande échelle au développement, un enjeu déterminant est que ces acquisitions ne sont pas nécessairement suivies par les investissements et une réelle transformation de l'agriculture. Dans le district de Buliisa (Ouganda), les élites nationales s'approprient des terres afin de spéculer sur les augmentations futures de leur valeur, et ensuite les vendre. Dans le Sud-Soudan pareillement, de nombreuses appropriations de terres sont à des fins spéculatives plutôt que pour le développement du territoire. Le suivi des transactions constitue une autre question fondamentale : Les investissements extérieurs permettront-ils aux collectivités locales qui ont perdu leurs terres de recevoir une indemnisation substantielle? Et même si les gens sont correctement indemnisés, seront-ils en mesure de reconstruire des moyens de subsistance alternatifs avec l'indemnisation qu'ils auront reçue ? De plus, même si de nombreux observateurs conviennent que le développement est nécessaire, le devenir de ce développement devrait faire l'objet d'un débat public et améliorer le bien-être d'un pays dans son ensemble. Comme l'un des participants du séminaire régional a observé : « Pourquoi cultiver des fleurs si vous pourriez aussi produire des aliments? » Les participants à notre séminaire à Entebbe ont souligné que l'investissement est souvent seulement compris en termes d'investissements étrangers, plutôt qu'en investissement local et entreprises communautaires.

Il est étonnant de constater que, dans tous les pays, l'expropriation des terres locales a une longue histoire. Les acquisitions actuelles constituent une nouvelle phase, seulement elles ne sont pas fondamentalement différentes de accaparations du passé.² Par exemple, en Ouganda, les pratiques de cessions des terres des communautés locales en faveur des investisseurs étrangers, et les classements et déclassés consécutifs qui se sont traduits effectivement par l'expropriation des terres, ont commencé à l'époque coloniale. À plusieurs reprises, des programmes de réforme en Ouganda ont donné lieu à l'expropriation des terres d'éleveurs, au bénéfice des élites nationales et régionales, légitimée par des discours de développement, et faisant la promotion de l'agriculture progressive. Par rapport à cela, il apparaît que l'introduction de droits de propriété par l'État colonial était significative, permettant l'appropriation des terres

² Mathijs van Leeuwen, Ilse Zeemeijer, Doreen Kobusingye, Charles Haartsen Muchunguzi and Linda Claudia Piacenza (2014) "The Continuities In Con-Tested Land Acquisitions In Uganda" in: An Ansoms & Thea Hilhorst (Eds.) *Losing your Land; Dispossession in the Great Lakes*. James Curry

des agriculteurs locaux, et poussant les agriculteurs à devenir locataires sur leurs propres terres.

Dans plusieurs cas, les terres en question contiennent du pétrole, amenant le débat sur les avantages de l'utilisation des terres pour l'agriculture ou le pétrole. Même si le pétrole peut être une bénédiction pour le développement national, son exploitation est souvent un processus violent, provoquant le déplacement de personnes. Dans le Sud-Soudan, l'extraction des ressources pendant la guerre était problématique, surtout dans les régions où le pétrole était la cause directe des combats.³ Après le « Comprehensive Peace Agreement », les élites du Sud-Soudan continuent avec les mêmes pratiques de libération des terres agricoles afin d'accéder aux domaines pétroliers, entraînant d'énormes conséquences environnementales par la même occasion.

Recommandations

- De plus amples informations détaillées seraient nécessaires sur les processus et l'échelle des acquisitions de terres réelles, et sur comment les situations affectées par des conflits peuvent être particulièrement favorable aux pratiques irrégulières et contestées.
- Un cadre juridique clair serait aussi nécessaire afin de guider les investissements étrangers qui prennent en compte les intérêts des communautés. Pourtant, même si les cadres juridiques ne sont pas avantageux (ou ont des lacunes) quant à la prévention des acquisitions irrégulières, les principaux problèmes sont le manque de mise en œuvre de ces lois, l'ignorance des règlements existants et un tripotage efficace des procédures.
- Les décideurs politiques nationaux devront être prudents dans leurs hypothèses au sujet de l'agriculture à grande échelle. Les attentes sont élevées sans pour autant prendre en compte les potentiels résultats négatifs. La question est également de savoir dans quelle mesure on devrait s'attendre à ce que le développement vienne de la part des parties prenantes externes, au lieu d'investisseurs locaux, ou de propriétaires terriens locaux des communautés rurales. Comment pouvons-nous encourager les populations locales à investir dans leur propre pays?
- Il serait hautement prioritaire d'améliorer les consultations avec la population locale. Il serait avantageux de considérer les communautés locales comme des partenaires, et non comme des obstacles au développement.
- D'amples recherches seraient nécessaires sur la nature et le fonctionnement des relations entre les investisseurs et les politiques locales, ainsi que sur l'impact des investissements dans l'acquisition des terres sur l'économie locale et les relations de pouvoir, de même sur l'impact des solutions de rechange à l'acquisition de terres à grande échelle.

³ Daud, Gideon (2015, May) "South Sudan Oil Induced Changes in Land Patterns in Melut Basin", Paper presented at the Regional Seminar on "Post-Conflict Land Governance Reform in the Great Lakes Region: Insights and Challenges", Imperial Botanical Beach Hotel, Entebbe, Uganda.

Les modes de subsistance pastoraux mis sous pression

De nombreuses localités dans la région des Grands Lacs ont une tradition de pastoralisme (nomade), à l'exemple du soi-disant « corridor du bétail » en Ouganda. Au cours des dernières décennies, l'élevage des bovins et notamment les migrations y associées, se sont ajoutés aux disputes foncières. Par la même occasion, plus en plus de discours dépeignent les modes de vie migratoires des pasteurs comme rétrogrades, inefficaces et non productifs, voire nocifs à l'environnement. La question est de savoir dans quelle mesure le pastoralisme pourrait encore combler une niche dans le paysage agricole d'une façon efficace et moins contestée.

Les espaces disponibles aux déplacements pastoraux dans la région sont de plus en plus réduits. Ce phénomène est communément associé à l'augmentation de l'occupation individuelle des anciennes terres communales, la concurrence avec d'autres utilisateurs des terres (agronomes et conservateurs de la nature) et les restrictions sur les mouvements transfrontaliers la variabilité du climat et la croissance de la population concourent à créer un besoin croissant de terres pour les pasteurs à un moment où ils sont de plus en plus refusés l'accès à des terres. Les éleveurs des régions arides comme Toposa et Murle ont besoin de mobilité en raison des périodes de sécheresse et de la fragilité de la terre dans leurs régions. Mais ils ne sont autorisés à faire que des déplacements très restreints, également en raison de l'exploitation minière dans leurs régions. En Ouganda, la majorité des parcs naturels sont situés sur les terres qui appartiennent traditionnellement aux pasteurs. Cette réduction de l'espace pastoral ajoute aux relations difficiles avec d'autres exploitants fonciers.⁴

Dans le même temps, une puissante classe de pasteurs semble émerger dans la région. Alors que les pasteurs étaient marginalisés par le passé, ces élites jouent dorénavant d'importants rôles politiques et militaires en Ouganda et au Sud-Soudan. Ceci contribue à alimenter des préjugés au sujet du pastoralisme. Les migrations des pasteurs sont perçues comme des efforts déployés par certains groupes ethniques dans le but de s'accaparer des terres. L'élite des pasteurs jouent un rôle significatif dans la marginalisation des pasteurs ordinaires. Par exemple en Ouganda, les conflits entre pasteurs et agriculteurs sont également liés au fait que les gardiens de bétail sont considérés comme privilégiés par les élites politiques, ou sont associés à certaines communautés ethniques. Ces conflits sont souvent désavantageux aux populations pastorales marginales et ayant moins de contacts politiques. Il est malheureux de constater que les pasteurs ordinaires sont discriminés par l'élite des pasteurs, car considérés comme primitifs et sans valeur économique. Pareillement, l'élite des pasteurs a été responsable de l'appropriation illicite à grande échelle des terres de pâturages appartenant initialement aux pasteurs ordinaires, via des projets de développement en vue de la création des ranchs par exemple. En retour et après avoir perdu leurs terres, ces éleveurs ordinaires

⁴ Charles Muchunguzi, thèse de doctorat.

sont employés et armés par ces élites afin de protéger leurs troupeaux dans d'autres domaines. En conséquence, cette situation alimente les perceptions négatives à l'endroit des pasteurs en général, ou la stigmatisation ethnique des personnes originaires du Sud-Ouest du pays. Les populations dans la partie Nord-Est du pays voient le gouvernement cautionner l'accaparement de leur bétail par certains groupes ethniques spécifiques.⁵

De même, au Sud-Soudan, les conflits autour de l'élevage de bovins sont souvent perçus à connotation ethnique. Dues aux années de violence, la migration temporelle des Dinka vers la région méridionale d'Équatoria devient de plus en plus permanente. Également, les vols de bétail sont devenus plus récurrents dans le Nord, démontrant ainsi que les éleveurs préfèrent rester dans les domaines agricoles. Dans certaines régions, les populations d'éleveurs nomades sont maintenant plus importantes que celles des rapatriées. De plus en plus, les résidents locaux perçoivent mal la présence des éleveurs. Un décret du gouvernement qui stipule que les éleveurs de bétail devraient retourner dans le Nord est inefficace ; de puissants pasteurs affiliés à des militaires refusent d'y retourner, compte tenu que leurs régions d'origine sont encore trop précaires.⁶

Les politiques concernant le pastoralisme au niveau national peuvent avoir des effets sur le plan régional. Par exemple, l'introduction d'un nombre maximal de bovins par éleveur au Rwanda a permis la migration de grands troupeaux en Ouganda, en République Démocratique du Congo et au Sud-Soudan.

Recommandations

- Les droits d'accès aussi bien des éleveurs et des agriculteurs devraient être inclus dans les politiques visant à garantir la sécurité foncière et officialiser la propriété foncière. D'amples recherches doivent également être conduites au sujet des potentielles contributions économiques des éleveurs vivant dans les zones marginales, voire improductives.
- Les décideurs politiques ont besoin de distinguer entre l'élite des pasteurs et les pasteurs ordinaires, ainsi que leurs intérêts respectifs. Ils devraient être préoccupés par la militarisation de la gestion des ressources naturelles et l'instrumentalisation des pasteurs en vue de satisfaire des intérêts politiques et économiques externes, susceptibles de contribuer à la stigmatisation de ces pasteurs et une éventuelle (in)sécurité.
- La mobilité et la migration des nomades est un problème régional qui devrait être abordé collectivement, tout en offrant des opportunités favorables à la poursuite de l'intégration régionale. Pareillement, il est nécessaire d'effectuer une analyse plus poussée des

politiques sur les dimensions régionales des migrations et leurs incidences.



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'Études 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 Études 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

Doreen Kobusingye, ASC - kobsdoris@yahoo.com

Peter Hakim Justin, ASC - logoro28@gmail.com

Rosine Tchatchoua-Djomo, ASC - tdrosine@yahoo.fr

Han van Dijk, ASC/Wageningen University -

dijkh@asc.leidenuniv.nl

Contact :

Centre d' Études Africaines, Université de Leiden

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

+31 (0)71 527 3372/76 www.ascleiden.nl

⁵ Charles Muchunguzi, thèse de doctorat.

⁶ Dr Leben Nelson Moro (2015, May). "Displacement and Land Conflicts in Greater Equatoria Region, South Sudan", Paper presented at the Regional Seminar on "Post-Conflict Land Governance Reform in the Great Lakes Region: Insights and Challenges", Imperial Botanical Beach Hotel, Entebbe, Uganda.