

# TERRE RWANDAISE, ACCES, POLITIQUE ET REFORME FONCIERES

*par Catherine André*

## Abstract

The history of Rwanda is shaped by the issue of land access and use. The political, economic, legal and demographic evolution of the country have greatly influenced the land use system *isambu-igikingi* in the regions conquered by the Central Kingdom and *ubukonde* in the forested regions of North and North-West Rwanda. It has also changed the land use and the pastoral and land tenure clientship relations. These changes -which resulted in land insecurity- forced the authorities (advised to do so by the Belgians) at the end of the fifties, to implement legal reforms towards individual ownership in favour of the settled farmers. The *isambu-igikingi* system was abolished and *ubukonde* was limited. The state became the owner of all land and gave using rights to the occupants.

On mission lands and in urban areas land ownership is governed by written law, introduced by the German colonisers. This means that there are two systems (written and customary law) governing land rights. Furthermore, the customary law is not codified and has changed over the past 40 years. These changes, as well as changes in the written law, produce great insecurities with regard to land access and use. The high population growth in rural areas (of which more than 90% depend solely on agriculture as a source of income) as well as the recent influx of returnees poses a serious threat on the capacity of Rwanda to provide a subsistence income for all inhabitants.

If demographic pressure results in changes in the land use system, these changes face institutional constraints which result in turn from an overall economic and institutional crisis. In response to the recent arrival of refugees without land, the government adopted emergency policies, i.e. construction of villages and lodges, and land distribution and redistribution. These land distributions make us doubt whether the Arusha agreements are respected. The government policies are not implemented correctly and create insecurities which influence the agricultural productivity.

The history of Rwanda has revealed that the exclusion from land generates social tension and violent conflict. History has also shown that land access and use were determined by customary rules established along the lines of existing power structures. Therefore, a question remains: can a reform unify different land tenure systems which are used in different ways by different categories of the population? Will the population accept this new system of land rights?

(The full text of this article has been published in English as a Working Paper of the Centre for the Study of the Great Lakes Region of Africa.)

## 1. INTRODUCTION

Le Rwanda vit de son agriculture qui représente près de 40% de son PIB et plus de 80% de ses recettes d'exportation (en thé et café). Plus de 90% de la population y travaille et en tire sa subsistance. L'article se propose de décrire et d'analyser l'évolution des différents systèmes de tenure foncière. Nous nous pencherons d'abord sur la description du mode coutumier d'accès et d'occupation des terres rurales jusqu'en 1960. Nous montrerons comment, par la suite, celui-ci a évolué, les influences et les facteurs qui ont contribué aux changements de la coutume et leurs effets. La loi rwandaise reconnaît deux modes d'accès et d'occupation des

terres: le premier est l'accès individuel, privé, réglementé par le droit écrit qui régit principalement les terres urbaines, enregistrées et cadastrées; le second système d'accès est défini par la coutume qui régit les terres rurales. La coutume est un ensemble de pratiques, de règles, d'accords non codifiés. Ceux-ci évoluent dans le temps et changent selon les situations, les lieux, les régions. Cette souplesse du système peut le rendre extérieurement flou et complexe. Une même terre peut faire l'objet de revendications multiples et ce sont alors les rapports de force qui déterminent l'accès et l'occupation des terres.

La question foncière actuelle au Rwanda se caractérise par des insécurités et des incertitudes relatives à l'accès et à l'occupation des terres qui sont génératrices de conflits. Elles pourraient avoir des effets sur les systèmes d'exploitation des terres et expliquer en partie la crise agraire au Rwanda. La forte croissance démographique est également régulièrement mentionnée comme facteur explicatif d'un blocage des systèmes d'exploitation des terres. Les réformes foncières se justifient tant par le besoin (ou la tentation) d'unifier et réglementer le système foncier que pour tenter de sortir économiquement l'agriculture de son impasse structurelle.

## 2. HERITAGE DU PASSE: PRINCIPES FONCIERS LEGAUX ET COUTUMIERS

### 2.1. Accès et occupation des terres jusqu'en 1960

A l'arrivée des Européens au début du siècle, deux grands systèmes de tenure foncière régissaient l'accès et l'occupation des terres au Rwanda<sup>1</sup>: au Centre, à l'Est et dans le Sud du pays, le système *isambu-igikingi* régissait les terres contrôlées par le royaume central, tandis que dans les zones dites "périphériques" du royaume, au Nord et Nord-Ouest, le système *ubukonde* régissait les terres forestières sur lesquelles les lignages défricheurs exerçaient leur autorité politique et foncière. Dans le premier système, le droit d'accès est déterminé en vertu de l'autorité politique que les représentants du royaume central avaient sur un territoire, tandis que dans le second, l'accès aux terres résulte d'un défrichement et d'une exploitation des terres par un lignage.

Le premier système, *isambu-igikingi* est appelé "politique" par opposition au système lignager *ubukonde*. L'*isambu* est une tenure agricole individuelle dont l'accès

<sup>1</sup> Nous nous limiterons à une description très sommaire des systèmes d'exploitation et de tenure des terres avant 1960 et nous releverons principalement les directions des changements qu'ils ont subies. Pour une description plus détaillée des systèmes fonciers à l'époque coloniale, voir REISDORFF, I., *Enquêtes foncières au Rwanda*, s.l., s.éd., 1952; BOURGEOIS, R., *Banyarwanda et Barundi. La coutume, tome II*, Bruxelles, Institut royal colonial belge, 1954; MAQUET, J., *Le système de relations sociales dans le Rwanda ancien*, Tervuren, Musée royal du Congo belge, 1954; MAQUET, J., NAYIGIZIKI, S., 1957, "Les droits fonciers dans le Rwanda ancien", *Zaire*, vol.11, n°4, 1957, pp.339-359; ADRIAENSSENS, J., *Le droit foncier au Rwanda*, s.l., s.éd., 1962; D'HERTEFELT, M., "Le Rwanda", D'HERTEFELT, M., TROUWBORST, A.-A., SCHERER, J.-H., *Les anciens royaumes de la zone interlacustre Rwanda, Burundi, Buha*, Tervuren, Musée royal de l'Afrique centrale, 1962; VIDAL, C., "Le Rwanda des anthropologues ou le fétichisme de la vache", *Cahiers d'Etudes Africaines*, vol.9, n°3, pp.384-401.

et l'occupation étaient concédés par l'autorité politique contre redevances et corvées. L'*igikingi* est un domaine pâturable, commun à l'origine, puis, dans certaines régions approprié de manière exclusive et concédé également par l'autorité politique sous un rapport de clientèle *ubugererwa*.

L'*ubukonde* régit les terres défrichées sur les forêts et mises en valeur par de puissants lignages. Le défrichage, la première occupation et la mise en valeur d'un domaine conféraient au lignage le pouvoir politique et foncier sur le territoire défriché. L'accès et l'occupation (c'est-à-dire le droit d'exploitation) foncière étaient concédés de manière permanente aux autres membres du lignage ou accordés à des clients fonciers contre droits et obligations (redevances, corvées) sous le système de clientèle foncière. Le lignage défricheur, détenteur des droits sur la terre défrichée, régissait l'accès et l'occupation foncière et disposait d'un droit de prélèvement de terre sur la concession du client foncier et un droit d'expulser un client foncier.

Selon certains auteurs<sup>2</sup>, il semble que l'accès et l'occupation des terres dans le Sud, le Centre et l'Est du pays était régis par un système semblable appelé "*ingobyi y'igisekuru*" où l'accès et l'occupation des terres étaient conférés par la mise en valeur de la terre ou par la concession sous forme de location ou encore sous le système de clientèle foncière. Ce système a été progressivement remplacé par le système *isambu-igikingi* dans les régions où le royaume central s'imposait politiquement.

Sous le régime *isambu-igikingi*, le *mwami*, autorité politique suprême, était le détenteur ultime des droits fonciers *isambu-igikingi*. L'usufruit des terres était accordé et régi par ses représentants politiques au niveau local et concédé en échange d'obligations telles que prestations, services et redevances. Sur les terres de son clients, le concessionnaire politique disposait de droits fonciers: droits de prélèvement, droit d'accès prioritaire sur certaines terres, droit de confiscation et d'expulsion, droit d'appropriation de terres en déshérence ou abandonnées.

Dans les deux systèmes, l'autorité politique et foncière (les représentants du royaume central dans le cas du système *isambu-igikingi*, ou le lignage défricheur dans le cas du système *ubukonde*) géraient les terres et gardaient des droits sur les terres concédées (droits de prélèvement, d'expulsion, etc...); tandis que l'usufruitier était redevable envers celui qui lui avait concédé la terre.

Le système *ubukonde* subsista dans certaines régions du Nord et du Nord-Ouest jusqu'en 1930 et il fut influencé par le système *isambu-igikingi* lors de l'extension politique du royaume central aux régions du Nord du pays sous la colonisation allemande et avec l'uniformisation administrative du pays menée par les Belges.

La colonisation allemande avait introduit un troisième système pour régir les terres de ses ressortissants et les terres accordées aux missions. Ce troisième système

---

<sup>2</sup> NEWBURY, C., "Deux lignages du Kinyaga", *Cahiers d'Etudes Africaines*, vol.14, n°53, 1974, p.34; MESCHI, L., "Evolution des structures foncières au Rwanda: le cas d'un lignage hutu", *Cahiers d'Etudes Africaines*, vol.14, n°53, 1974, p.46; NTEZIMANA, E., "Le Rwanda social, administratif et politique à la fin du XIXème siècle", in HONKE, G. (dir.), *Au plus profond de l'Afrique. Le Rwanda et la colonisation allemande, 1885-1919*, Bonn, Peter Hammer Verlag, 1990, pp.74-75; DE LAME, D., "Une colline entre mille ou le calme avant la tempête. Transformations et blocages du Rwanda rural", *Annales Sciences Humaines*, vol.154, Tervuren, Musée royal de l'Afrique Centrale, 1996, pp.98-99.

reconnaissait l'accès et l'occupation privée, obtenus du *mwami* par don ou par achat, et régi par le droit écrit de propriété privée du code napoléonien.

Durant la première moitié du siècle, l'évolution politique du pays<sup>3</sup>, mais également d'autres facteurs, comme la pression démographique<sup>4</sup>, déterminèrent fortement le sens des changements de ces systèmes fonciers, et, portées par elles, les clientèles foncières et pastorales. En effet, la Belgique appliqua l'administration politique du royaume au territoire du pays dont les frontières avaient été délimitées sous la colonisation allemande. Les régions qui n'étaient pas intégrées (ou seulement de manière partielle) au royaume central réagirent aux nouvelles autorités politiques et au système de tenure qu'elles tentèrent d'imposer: à la fin des années cinquante, des familles de défricheurs réclamaient des droits d'accès aux terres lignagères de leurs ancêtres appropriées par les autorités politiques sous le système *isambu-igikingi*. Par ailleurs, en voulant rationaliser et uniformiser l'organisation politique, la Belgique rendit le système politique du royaume central plus oppressant, d'une part, en rompant le fragile équilibre des relations foncières et pastorales et, d'autre part, en ouvrant la voie à l'exercice abusif des prérogatives foncières des autorités politiques: celles-ci abusèrent de leurs droits de prélèvement et d'expulsion. En réaction aux abus et aux tentatives d'exclusions, les clients fonciers revendiquèrent des droits plus sûrs sur les terres pour protéger et assurer des droits d'accès et d'occupation des terres concédées. Dans les régions d'*ubukonde*, les clients fonciers réclamaient également un accès et une occupation plus sûrs de leurs terres, droits qu'ils estimaient également menacés par des abus de leurs concessionnaires fonciers. Par ailleurs, dans certaines régions, l'étendue des droits de propriété privée détenus par les missions religieuses était également contestée par les anciens occupants et/ou ayants droit. De violents conflits éclatèrent opposant non seulement des clients fonciers et pastoraux aux autorités politiques et lignagères mais aussi contestant les droits fonciers des missions. La Belgique prit position en faveur des clients fonciers et pastoraux et pour résoudre le problème d'insécurité foncière des clients fonciers. Elle soutint leurs revendications en amenant les autorités à prendre des mesures visant à restreindre et à limiter les droits et prérogatives des patrons pastoraux et fonciers et en proposant des droits plus individuels et plus exclusifs par l'instauration de la propriété individuelle. Les mesures légales prises à la fin des années 50 ont eu comme but et effet d'affirmer des droits individuels d'accès et d'occupation des agriculteurs en tentant de limiter voire de supprimer les systèmes de clientèle et de gestion foncières *isambu-igikingi* et *ubukonde*.

## **2.2. Mesures légales foncières prises à la fin des années 50 et après l'indépendance pour réglementer l'accès et l'occupation des terres régies sous les systèmes coutumiers *isambu-igikingi* et *ubukonde***

En 1952, une première mesure est prise, la suppression de l'institution de l'*ubuhake*, une forme de clientèle pastorale, avec le transfert du bétail aux clients.

<sup>3</sup> Voir principalement REYNTJENS, F., *Pouvoir et Droit au Rwanda. Droit public et évolution politique, 1916-1973*, Tervuren, Musée royal de l'Afrique Centrale, 1985, pp.103-116; VIDAL, C., *op. cit.*, p.400.

<sup>4</sup> Cette thèse est défendue par ADRIAENSSENS, J., *op. cit.*

Cependant, cette mesure ne s'accompagne pas du transfert de l'accès et de l'occupation des pâturages. Les mesures légales sont prises après les conflits de 1959: l'arrêté du 2 mai 1960 touche l'institution de l'*igikingi*, il suspend l'accès et l'occupation des pâturages exercés par les autorités politiques du royaume et l'accès aux jachères des tenures agricoles<sup>5</sup>. Les pâturages deviennent provisoirement collectifs. L'édit du 28 janvier 1961, entré en vigueur le 26 mai de la même année, adopte des mesures visant l'*ubukonde*, il supprime l'institution de clientèle politique foncière en proposant la restitution, le partage, la location ou le rachat de l'accès et de l'occupation des terres aux lignages défricheurs tandis que des mesures visent à restreindre certains droits qu'ils exercent vis-à-vis de leurs clients. Ces mesures ont comme conséquences de renforcer l'accès et l'occupation des terres par les agriculteurs.

Légalement donc, plusieurs mesures sont prises: la législation de droit écrit consacre la propriété individuelle, privée. Elle a été introduite par la colonisation allemande pour régir l'accès foncier des Européens, et principalement des missions. Le décret du 11 juillet 1960 regroupe les terres en deux catégories. D'une part, les terres appropriées en vertu de la législation écrite sont régies par le droit écrit: il s'agit des terres domaniales et des terres enregistrées situées en zones urbaines, jouissant du droit de pleine propriété. D'autre part, les terres non-appropriées en vertu de la législation écrite sont gérées par la coutume indigène: il s'agit de terres occupées ou vacantes situées en zones rurales. Ces deux types de terres font partie du domaine de l'Etat. Celui-ci étant considéré comme nu-propiétaire de celles-ci, le droit de propriété privée n'est donc pas pleinement instauré. L'Etat est nu-propiétaire des terres rurales et délègue aux communes le pouvoir d'allouer des droits fonciers, temporaires ou permanents sur des terres occupées non-coutumièrement. L'Etat reconnaît des droits individuels de jouissance aux occupants des terres sous les régimes fonciers *isambu* ou *igikingi*. Quant au régime foncier *ubukonde*, il subsiste dans les préfectures de Gisenyi et de Ruhengeri, faute de mesures légales complémentaires. L'institution de clientèle foncière qui y est liée, n'est pas totalement légalement supprimée, mais seulement limitée. En effet, l'Edit de 1961 propose la restitution, le partage, le rachat ou la location des terres occupées par les clients fonciers, il accorde l'accès et l'occupation immuables sans relation de dépendance, mais il ne supprime pas totalement l'institution. Un premier dualisme subsiste donc dans le droit écrit concernant le système coutumier de gestion des terres où deux systèmes coexistent.

Pour sortir du dualisme coutume/droit écrit et unifier le système de droits fonciers, le décret propose l'enregistrement des droits coutumiers en accordant la propriété individuelle telle qu'elle est organisée par la législation de droit écrit, dans les limites et conditions fixées par le gouvernement rwandais (c'est-à-dire l'usufruit individuel). Cependant, les mesures d'accompagnement visant à généraliser l'enregistrement ne sont pas prises: en zones rurales, il n'existe pas d'enregistrement des terres mais seulement l'octroi d'un certificat d'occupation. Mais il existe néanmoins quelques terres régies par le droit de propriété privée, notamment les terres des missions (dont, pour certaines, les superficies ont été réduites en 1960).

---

<sup>5</sup> Articles 1 à 3 de l'arrêté du résident spécial du 2 mai 1960.

Le décret-loi n°09/76 du 4 mars 1976 régleme les transactions foncières de marché en zones rurales en imposant, pour les achats-ventes de terres en régime coutumier, une procédure qui garantit aux paysans une superficie minimale de 2 ha, superficie en-dessous de laquelle la superficie exploitée devient inaliénable. Cette mesure a pour but d'assurer une superficie économiquement viable et de sécuriser l'accès et l'occupation des terres par les agriculteurs. Elle veut éviter que le développement d'un marché foncier n'engendre un processus inégalitaire de répartition des superficies agricoles et la marginalisation d'une partie de la population dans un pays où le secteur agricole assure la subsistance de plus de 90% de celle-ci.

Les différents projets de réforme foncière de 1967, 1978, 1991 vont également dans le sens d'une uniformisation du droit foncier écrit et d'une généralisation d'un droit de propriété individuelle limitée. En effet, l'Etat reste nu-propriétaire des terres, il limite les transactions foncières et les différents projets proposent des voies pour permettre à l'Etat d'intervenir dans la gestion de l'exploitation des cultures de manière à imposer certaines mesures d'intensification. Ces projets n'aboutissent pas, entre autres, parce que généraliser la propriété individuelle aux terres régies par le système *ubukonde* signifierait, pour le bénéficiaire de droits d'exploitation (*umugererwa*), perdre l'accès foncier<sup>6</sup>. L'enregistrement des terres s'avère être un processus complexe, long et coûteux, en même temps que source de nombreux conflits<sup>7</sup>.

Certains auteurs estiment que l'ensemble des mesures légales auront comme effet d'assurer une sécurité d'accès et d'occupation des terres relativement plus grande aux occupants: les institutions de clientèle foncière sont supprimées légalement ainsi que les droits et obligations qui y étaient liés<sup>8</sup>. Cependant, dans les faits, certaines formes de clientèles foncières subsistent bien qu'elles soient supplantées par le clientélisme "monétaire". Celui-ci apparaît au cours de ces 30 dernières années et lie des clients à des patrons qui ont accès aux circuits monétaires d'un commerce ou d'un travail salarié<sup>9</sup>. D'autres types d'insécurité apparaissent. Elles ont pour causes: un mouvement d'individualisation et d'exclusion des droits d'accès et d'occupation des terres, la coexistence d'un droit écrit et d'un système foncier coutumier en pleine évolution, ainsi que, lié à ce dernier, le développement d'un marché foncier. La loi n'est pas légitimée par la population et elle n'est donc pas toujours appliquée<sup>10</sup> tandis

<sup>6</sup> RUHASHYANKIKO, N., "Réflexions sur quelques aspects du problème foncier au Rwanda", *Revue juridique du Rwanda*, n°1, 1985, pp.1-20.

<sup>7</sup> ANDRE, C., *Evolution des systèmes d'exploitation et des droits fonciers: le cas du Rwanda*, Namur, Facultés Notre-Dame de la Paix à Namur, p.187.

<sup>8</sup> BART, F., "Montagnes d'Afrique, terres paysannes. Le cas du Rwanda", in *Espaces Tropicaux*, n°7, CEGET, p.227.

<sup>9</sup> DE LAME, *op. cit.*, p.177-183; MIGEOTTE, F., "Une colline à travers ses pratiques d'élevage", Tervuren, Musée Royal de l'Afrique Centrale, *Annales Sciences Humaines*, vol.160, 1998, pp.89-90.

<sup>10</sup> Barrière et Bouderbala, concepteurs des deux dernières réformes foncières posent la question de la légitimité d'un système de droits écrits, introduit sous la colonisation belge, droits qui ne sont pas suffisamment appliqués parce que la législation formelle «n'intègre pas la logique endogène des pratiques et des représentations». Voir BARRIERE, O., *Formulation de la stratégie de développement agricole. Mission d'appui (PNUD/FAO). Réforme foncière au*

que la coutume reste le système de référence de gestion foncière<sup>11</sup>. Le système coutumier de gestion foncière subsiste mais les principes coutumiers et les pratiques locales évoluent «à l'ombre du droit»<sup>12</sup> et ils intègrent des éléments d'influences diverses. Ces situations créent différents types d'insécurité institutionnelles génératrices de conflits fonciers et sociaux<sup>13</sup>.

### 2.3. Principes coutumiers d'accès après l'indépendance et insécurité institutionnelles

Après l'indépendance, les concessions de terres sous les systèmes de clientèle foncière *ubugererwa* ont été limitées dans les zones d'*ubukonde* et supprimées ailleurs: les clients fonciers ont disposé d'un droit individuel d'usufruit sur les terres qu'ils occupaient. L'Etat s'est substitué aux autorités foncières (*mwami* et défricheurs *abakonde*) et a accordé l'usufruit individuel aux occupants des terres du pays.

Après la suppression de l'*igikingi* en 1960, les pâturages sont déclarés terres communales et/ou sont redistribués aux agriculteurs et la propriété du bétail est transférée aux clients pastoraux. Les terres n'ayant pas fait l'objet d'une mise en culture complète, les terres de marais et certains boisements sont déclarés terres domaniales, et leur gestion confiée aux communes. Celles-ci peuvent allouer l'usage temporairement ou de manière définitive, individuellement (à de jeunes ménages, ...) ou collectivement (à des groupes associatifs, des projets communaux, ...). Après l'indépendance, certaines zones peu peuplées de l'Est du pays, connues pour leurs terres de pâturage, accueillirent des populations venant de zones relativement plus peuplées. Dans le Sud-Est du pays, les anciennes terres pâturables ont été converties en paysannats.

Les événements sanglants de 1959 ont conduit au départ en exil des dizaines de milliers de personnes, anciennes autorités politiques: leurs terres furent soit occupées et exploitées par d'autres habitants, soit gérées par des membres de la famille ou des voisins ou encore devinrent terres communales gérées par la commune qui les réalloua à l'instar des pâturages.

L'Etat reconnaissait à ces habitants l'usufruit des terres qu'ils occupaient et qu'ils mettaient en valeur.

La coutume reconnaît l'accès et l'occupation des terres à un individu de différentes manières: par leur occupation et leur mise en valeur pendant un certain nombre d'années, par leur concession (par l'Etat, temporaire ou définitive, à titre

---

Rwanda. *Propositions de fonds en vue de l'élaboration d'une législation foncière cadre. Version provisoire*. Kigali, Avril 1997, p.11.

<sup>11</sup> ANDRE, C., "Modes d'accès et d'occupation des terres au Rwanda", in MATHIEU, P., LAURENT, P.-J., WILLAME, J.-C. (eds), "Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique. Conflits, gouvernance et turbulences en Afrique de l'Ouest et centrale", *Cahiers du CEDAF*, n°23-24, Bruxelles, CEDAF, Paris, L'Harmattan, 1996, pp.202-213.

<sup>12</sup> HESSELING, G., *Pratiques foncières à l'ombre du droit. L'application du droit foncier urbain à Ziguinchor, Sénégal*, Leiden, African Studies Centre, 1992.

<sup>13</sup> Cette thèse est développée dans l'article d'ANDRE, C., PLATTEAU, J.-P., "Land Tenure under unbearable stress: Rwanda caught in the malthusian trap", in *Journal of Economic Behaviour and Organization*, vol. 34, February, 1998.

individuel ou collectif, de prêt ou de don entre individus), par transmission-succession ou, enfin, par le marché (achat, location, prise en gage).

### 2.3.1. *Accès et occupation reconnus par la coutume<sup>14</sup> et évolution des pratiques d'accès*

L'héritage en voie patrilinéaire<sup>15</sup> reste le principal mode d'accès et d'occupation fonciers. Le patrimoine paternel se transmet et se morcelle de père en fils. Une certaine individualisation des tenures foncières apparaît, liée aux mouvements de migration et à la diminution d'autorité des chefs de lignage. Mais là où les structures lignagères subsistent, les terres lignagères héritées restent sous contrôle de la famille élargie<sup>16</sup>. Par ailleurs, il est possible de trouver des tenures foncières en gestion collectives (par le lignage ou de type associatif<sup>17</sup> ou encore des terres lignagères qui restent en indivision). Ce mouvement n'est pas unique ni uniforme, comme nous le verrons ci-dessous.

Différentes enquêtes montrent que la part des terres d'origine extra-familiale croît<sup>18</sup>, provenant soit des attributions foncières des communes<sup>19</sup>, soit des

<sup>14</sup> Nous nous référons en grande partie à l'article de ANDRE, C., LAVIGNE DELVILLE, P., "Changements fonciers et dynamiques agraires: le Rwanda, 1900-1990", in LAVIGNE DELVILLE, P. (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique noire rurale? Réconcilier pratiques, légalité et légitimité*, Paris, Karthala/Ministère des Affaires Etrangères, 1998.

<sup>15</sup> La terre se transmet de père en fils, c'est-à-dire en lignée patrilinéaire. Les terres sont partagées entre tous les fils en plusieurs étapes: à l'occasion de leur mariage d'abord, à la mort du père ensuite. Mais une partie de la succession peut également se faire du vivant du père. Les filles n'héritent pas, mais elles reçoivent parfois, collectivement ou à titre individuel, une terre à l'occasion de certains événements sociaux (naissance, décès d'un parent).

<sup>16</sup> Selon ANDRE et LAVIGNE DELVILLE, « *Le pouvoir des chefs de ménage s'accroît avec l'individualisation des systèmes de tenure foncière, l'autonomie de la famille et les mouvements de migration. Mais, là où les chefs de lignage ou de segment de lignage existent toujours et gardent une certaine autorité, le chef de ménage reste sous son autorité* ». Le lignage garde un contrôle sur les transactions foncières des terres lignagères. ANDRE, C., LAVIGNE DELVILLE, P., *op. cit.* Voir également YUNG, J.-M., *Les formes de la production au Nord-Rwanda*, Thèse EHESS, 1985, p.33 et MESCHI, L., *op. cit.*

<sup>17</sup> Voir l'expérience étudiée par Bart: BART, F., *op. cit.*, pp.485-486. Voir aussi l'expérience décrite par Ntidendereza dans NTIDENDEREZA, A., "Gestion du pâturage collectif de Kiyonza (Rwanda)", LAURENT, P.-J., MATHIEU, P. (dir.), "Actions locales, enjeux fonciers et gestion de l'environnement au Sahel", *Cahiers du CIDEP*, n°27, Paris, L'Harmattan, Louvain-La-Neuve, Academia-Bruylant, 1995, pp.189-196. Des terres de culture peuvent également encore rester gérées par la collectivité ou le lignage et rester indivises, passant de génération en génération: il s'agit du cas de parcelles accordées par le lignage au chef de lignage en reconnaissance de son autorité, de sa fonction et de son rôle au sein du lignage. Voir ANDRE, C., PLATTEAU, J.-P., *op. cit.*, pp.30-31.

<sup>18</sup> Cet argument est largement développé dans l'article de ANDRE, C., LAVIGNE DELVILLE, P., *op. cit.*

<sup>19</sup> Les communes ont attribué des parcelles à des jeunes ou des immigrés sans terre et ont ainsi joué un rôle de régulation foncière entre 1960 et 1980 (GUICHAOUA, A., *op. cit.*, p.380). Les superficies distribuées varient selon les régions. Selon différentes enquêtes menées, 20% des ménages avaient reçu la quasi-totalité de leurs terres de cette façon au Nord-Est de Byumba



transactions non-monétaires de prêt ou de dons ou encore par le marché foncier. Les transactions monétaires de location, d'achat-vente, de mise en gage se multiplient, bien que ces deux dernières soient interdites par la loi. Les parts des achats dans le total des exploitations varient selon les régions et dans le temps<sup>20</sup>, mais les achats et les ventes de terre tendent à se multiplier au cours des dernières années; les ventes de terres lignagères sont acceptées en cas de force majeure<sup>21</sup>. Les terres achetées sont appropriées et gérées de façon individuelle, exclusive et absolue par l'individu. Pour leur acquisition, leur gestion et leur transmission, elles relèvent uniquement de l'autorité de celui ou celle qui les a acquises; elles échappent au contrôle lignager et elles ne font pas l'objet de revendications d'accès liées à une obligation sociale<sup>22</sup>.

Face au manque de terre, des terres marginales et des terres de marais ont été mises en valeur: la communauté reconnaît des droits d'usage individuels aux terres

---

(YUNG, J.-M., *op. cit.*); à Gitarama, Blarel estime la proportion de terres reçues des communes à 30% mais seulement 2,3% à Ruhengeri (BLAREL, B., "Tenure security and agricultural production under land scarcity. The case of Rwanda", in BRUCE AND MIGOT-ADHOLLA EDS, *Searching for land tenure security in Africa*, Kendall/Hunt publishing compagny, 1994, pp.71-95).

<sup>20</sup> Meshi, en 1973, avait relevé qu'à Butare les achats-ventes de terre étaient exceptionnels; suite à une enquête menée à Byumba en 1980, Yung révèle, en 1983, que 17% des terres ont été acquises par achat; l'enquête agricole, menée dans le pays en 1984, estimait à 19% la part de champs achetés par exploitation; Uwizeyimana cite le chiffre de 20% pour l'enquête nationale agricole menée à Ruhengeri; Blarel, dans une enquête à Ruhengeri en 1988 estime la superficie achetée par rapport au total cultivé à 14,9% mais seulement de 4% à Butare; dans deux enquêtes menées à Gisenyi à 5 ans d'intervalle, André constate que la part des achats par exploitation est passée de 28,7% à 39,6%. Voir MESCHI, L., *op. cit.*, p.74; GUICHAOUA, A., "Budgets et stratégies monétaires des paysans au Burundi et au Rwanda", in *Revue Tiers-Monde*, tome 27, n°106, avril-juin, 1986, pp.370-380; YUNG, J.-M., *op. cit.*; REPUBLIQUE RWANDAISE. MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ELEVAGE, *Description sommaire des principales caractéristiques de l'agriculture au Rwanda, E.N.A 1984. Rapport 2*, Kigali, service des enquêtes et des statistiques agricoles (SESA), février 1987, p.49; UWEZIYIMANA, L., "Croissance démographique et production agricole au Rwanda. Impossible adéquation?" in *Cahiers du CIDEP*, n°8, janvier 1991, pp.33-36; BLAREL, B., "Tenure security and agricultural production under land scarcity: the case of Rwanda", in BRUCE, J.-W.; MIGOT-ADHOLLA, S.E. (eds), *Searching for land security in Africa*, Kendall/Hunt publishing company; ANDRE, C., PLATTEAU, J.-P., *op. cit.*, pp.19-20.

<sup>21</sup> La monétarisation de la terre n'est pas récente. Selon REISDORFF, qui mena des enquêtes foncières dans l'ensemble du pays au début des années cinquante, il s'avère que les ventes de parcelles existaient mais elles n'étaient généralement autorisées que pour des motifs d'extrême pauvreté in REISDORFF, I., *op. cit.* Selon une enquête menée par André en 1993 au Nord-Ouest, 65% des ventes de terre étaient des ventes de détresse (frais de nourriture en période de soudure, frais de soins de santé, frais de décès, ...). Voir ANDRE, C., PLATTEAU, J.-P., *op. cit.*, p.25.

<sup>22</sup> MESCHI, L., *op. cit.*; YUNG, J.-M., *op. cit.*; André constate que les terres lignagères font l'objet de partage du vivant du père, mais que celui-ci se réserve les terres achetées pour son usage personnel, comme fonds de pension, et sur lesquelles les fils n'ont aucun droit de revendication. Ces terres sont le fruit de son travail individuel et il en dispose de manière privative et absolue. De même, une soeur divorcée ou un petit fils illégitime ne pourront prétendre revendiquer des droits liés à une obligation sociale sur des parcelles achetées.

nouvellement mises en valeur. Les terres des marais appartiennent en principe à l'Etat et sont gérées par lui, mais elles ne font parfois pas l'objet de contrôle étatique<sup>23</sup>.

### **2.3.2. Processus d'exclusions au sein des différents systèmes d'accès et d'occupation fonciers et insécurités institutionnelles**

Lorsque la terre se raréfie, l'évolution propre des pratiques coutumières engendre des conflits entre divers types de revendications d'accès et d'occupation fonciers et produit des exclusions de certaines catégories de personnes.

Lorsque la pression foncière croît et que les rapports de production changent, des revendications individuelles et privatives naissent au sein des terres lignagères mais elles sont parfois contestées sur base de principes "anciens" d'accès par les catégories de personnes qui en sont exclues. En effet, lorsque la terre se raréfie, des processus d'exclusion et/ou de restriction de droits d'accès de certains membres de la communauté aux terres lignagères (les jeunes, mais surtout les femmes et enfants illégitimes, les veuves<sup>24</sup>, puis les orphelins, les émigrés, ...). Ils font jour ainsi que des contestations relatives à des obligations sociales liées à certains statuts donnant accès à des terres supplémentaires<sup>25</sup>. Les obligations et les normes sociales ne sont plus

<sup>23</sup> Pour plus d'informations sur l'accès aux terres de marais, voir article de ANDRE, C., LAVIGNE DELVILLE, P., *op. cit.*

<sup>24</sup> Selon la coutume, les femmes n'ont pas de droit de succession aux terres de leur père. Elles cultivent et gèrent les récoltes des terres détenues par leur mari, et assurent la pérennité du lignage en mettant au monde des enfants. Lorsque la terre était abondante, les femmes et les enfants qu'elles mettaient au monde contribuaient à la force et à la puissance du lignage tant par leur main-d'oeuvre que par les relations qu'ils établissaient avec d'autres lignages. Cependant, lorsque la terre se raréfie, ce modèle social devient pervers et en particulier pour les femmes dont la valeur n'est plus reconnue et qui n'ont plus de pouvoir. Les femmes et les enfants ne bénéficient pas de protection au sein du lignage. Sans pouvoir, ou considérées comme illégitimes par le lignage, ils voient contestés leurs droits fonciers aux terres de leur mari ou conjoint et de leur père: il s'agit des veuves, des femmes en union libre, séparées ou divorcées. En principe, des membres de leur propre lignage (frères, père) doivent leur accorder des terres, mais ceux-ci tendent à contester leurs obligations envers leurs soeurs ou filles séparées, divorcées ou célibataires qui reviennent avec des enfants. Les femmes et leurs enfants sont les premières victimes d'exclusions foncières au sein des lignages. Voir ANDRE, C., *op. cit.*, 1996, pp.204-206; DE LAME, D., *op. cit.*, pp.272-280. Selon les résultats d'une enquête socio-démographique menée en 1996, 1/3 des ménages au Rwanda sont tenus par des femmes (34%), 61% de ces femmes chefs de famille sont veuves (et risquent de se voir contester l'accès aux terres lignagères de leur mari par leurs beaux-frères ou neveux), 11% sont séparées ou divorcées et 6% sont célibataires (celles-ci risquent de se voir contester le droit à une parcelle dans leur propre lignage par leurs frères, rarement leurs parents). Des propositions juridiques ont été introduites afin d'assurer légalement aux femmes mariées veuves l'accès aux terres de leur mari. Voir MINISTRY OF FINANCE AND ECONOMIC PLANNING AND NATIONAL OFFICE OF POPULATION, *Socio-demographic survey 1996 - Revised preliminary report*, Kigali, 1997, July, pp.6-7.

<sup>25</sup> Les partages se réalisent en fonction de la disponibilité en terres. Les successions donnaient lieu à de violents conflits inter-générationnels. Toute faveur du père était contestée, de même que les droits à des terres supplémentaires accordées à certains individus (d'ainé, de cadet, de chef de lignage, ...) en reconnaissance de leur statut et de leurs obligations sociales (obligations

respectées, renforçant les mécanismes d'exclusion et tendant à affirmer les droits individuels. Ce mouvement d'individualisation et de privatisation n'est pas unique ni uniforme: il est contesté par des revendications de certaines catégories de la population exclues par ce mouvement de privatisation et de restriction des droits d'accès et d'occupation fonciers. Celles-ci revendiquaient ou tentent de protéger des droits d'accès sur base de principes "anciens"<sup>26</sup> issus d'un système où la puissance et la richesse d'un lignage s'exprimait en terme de bras et de terres cultivées et où toute personne supplémentaire y participait. Lorsque la terre se raréfie, les communautés restreignent leurs droits fonciers aux individus reconnus comme ayants droits légitimes. Ces processus d'exclusion et ces contestations aboutissent à de violents conflits; ceux-ci traduisent la mise en place de revendications individuelles et exclusives qui ne sont pas acceptées par les exclus. Elles révèlent une stratégie de conservation du patrimoine familial dans un contexte de pression croissante sur les ressources de plus en plus rares et l'absence d'alternatives rémunératrices en dehors de l'agriculture. Ces changements sociaux reflètent une destructuration sociale profonde.

D'autres types de conflits fonciers et de tensions sociales traduisent des insécurités de type économique. Celles-ci proviennent du morcellement croissant et des pertes de terres liées au développement du marché dans un contexte de raréfaction croissante et en l'absence d'alternatives de moyens subsistance en dehors de l'agriculture.

Le système de succession et, liés à celui-ci, le morcellement et la réduction croissantes des terres, ne permettent plus la subsistance économique des jeunes ménages. Une insécurité de type économique résulte du manque généralisé de terre, et, en particulier, pour les jeunes qui n'en disposent que de relativement peu par rapport aux ménages plus âgés<sup>27</sup>. Face à ce type d'insécurité, seul le développement économique d'autres secteurs de l'économie rwandaise pourrait apporter une solution.

Le développement d'un marché foncier lié à l'évolution endogène des pratiques coutumières, crée une autre forme d'insécurité de type économique: il produit la marginalisation de certaines catégories de ménages par la perte progressive de terres au travers des ventes de détresse. Or les terres restent les principales sources de subsistance dans un pays où les autres secteurs absorbent peu de main-d'oeuvre et sont encore larvés. Une redistribution inégale des terres s'opère au profit d'une classe de ménages qui disposent de revenus extra-agricoles (d'un emploi à la fonction

---

de prise en charge de certains membres de la famille ou du lignage, comme des soeurs séparées, les parents âgés, la charge de défendre en justice les membres de la famille ou du lignage). Voir ANDRE, C., *op. cit.*, pp.203-206.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p.206. La puissance d'un lignage se mesure au nombre de ses bras. Le nombre d'individus appartenant au lignage ou rattaché à lui déterminait la quantité de terre défrichée et cultivée, et le nombre d'alliances possibles avec d'autres lignages, c'est-à-dire la capacité du lignage à utiliser ses relations, à s'étendre socialement dans l'espace et le temps, expressions de la richesse et du pouvoir dans la société traditionnelle.

<sup>27</sup> Dans l'enquête menée par André en 1988 et 1993, les jeunes ménages entre 20 et 30 ans disposaient en moyenne de 5 fois moins de terre que les ménages entre 50 et 60 ans. voir ANDRE, C.; PLATTEAU, J.-P., *op. cit.*, p.28; GUICHAOUA, A., *op. cit.*, p.379; BLAREL, B., *op. cit.*, p.75.

publique, d'un commerce, d'un artisanat, ...)»<sup>28</sup>. Pour cette classe de ménages, les achats de terre représentent avant tout un placement de liquidités dans un environnement où il existe peu d'alternatives d'investissement.

Le développement du marché foncier crée un troisième type d'insécurité: l'insécurité juridique. Des transactions de marché existent et se multiplient en dehors de toute réglementation écrite, malgré l'interdiction légale. Elles n'ont aucune protection juridique et n'assurent aucune garantie d'occupation et d'accès fonciers. La loi, bien qu'elle tente de limiter voire d'éviter un processus de marginalisation foncière par le développement d'un marché foncier, ne répond pas à l'évolution en cours.

Le double système loi/coutume engendre des ambiguïtés et des incertitudes à propos des droits. Il offre de larges marges de manoeuvre pour agir de manière opportuniste et utiliser les principes de l'un ou de l'autre système pour acquérir ou protéger une occupation ou un accès fonciers. Mais, le système coutumier, alternative au système de droit écrit, n'est pas codifié et les pratiques varient dans l'espace et le temps. Ce trait caractérise son mode de fonctionnement. Sa souplesse permet certes de gérer les conflits de manière à préserver la cohésion sociale des communautés au niveau des collines, mais ne parvient pas toujours à régir et à répondre à l'évolution foncière et sociale en cours.

Des insécurités naissent également de la coexistence d'instances coutumières et légales de résolution des conflits. Les institutions étatiques se substituent petit à petit aux institutions locales, réduisant le pouvoir des autorités coutumières qui assuraient, entre autres, la gestion et l'exploitation foncières et résolvaient les conflits. Par ailleurs, face aux pressions foncières et aux changements sociaux actuels, ces institutions locales ne parviennent plus à gérer l'ensemble des conflits fonciers et sociaux.

Le système coutumier ne parvient plus à gérer l'évolution des pratiques locales et ses conséquences. Les changements de la société ont été extrêmement rapides et les institutions sociales n'ont pu s'adapter ni maîtriser les tensions naissantes, les contradictions internes, les dysfonctionnements institutionnels du système. Ces tensions ont augmenté la pression croissante sur les ressources agricoles. L'accès et l'occupation des terres tend à être définis en fonction des rapports de force.

### ***2.3.3. Coexistence, enchevêtrement et superposition dans l'espace et le temps de principes d'accès résultant de différents systèmes de tenure foncière***

La question foncière au Rwanda se caractérise donc par un enchevêtrement et une superposition dans l'espace et le temps de revendications foncières, elles-mêmes en évolution et issues de différents systèmes de tenure foncière. Les principes d'accès sont multiples, mais aucun n'assure totalement l'accès et la sécurité d'occupation des terres.

En effet, plusieurs principes *coutumiers* fondent l'accès foncier:

---

<sup>28</sup> GUICHAOUA, A., *op. cit.*, pp.379-380. Les hausses d'inégalité résultent avant tout des achats de terre selon ANDRE, C; PLATTEAU, J.-P., *op. cit.*, pp.21-22;

- un principe d'accès réservé à la descendance d'une famille de défricheurs (comme dans le système *ubukonde* ou l'*ingobyi y'igisekuru*) qui tend actuellement à exclure d'autres membres considérés autrefois comme membres de la communauté et donc reconnus comme ayants-droits aux terres lignagères;
- un principe selon lequel tout membre d'une communauté a droit aux terres de celles-ci. La reconnaissance de ce principe selon lequel tout membre d'une communauté détient un droit d'accès aux terres de celle-ci est revendiquée par les exclus des terres lignagères;
- un principe fondé sur base politique (comme dans le système *isambu-igikingi*). Ce système a également produit des processus d'exclusion et il a engendré des conflits fonciers de la part des exclus fonciers;
- un principe d'achat, reconnu par la coutume, attesté par un écrit informel, mais non reconnu par la loi; la multiplication des transactions de marché produisent également des exclusions par les ventes de détresse et crée une insécurité sociale (conflits, vols, représailles, ...)

L'accès et l'occupation de certaines terres au Rwanda peuvent également relever de plusieurs principes *légaux*:

- un principe légal accordant le droit de propriété privée, comme dans le cas des missions ou des terres situées en zones urbaines et attesté par un enregistrement foncier régi par la loi écrite. Ces modes d'accès ont été et sont encore parfois contestés coutumièrement: les droits des missions ont été contestés à la fin des années 50. Par ailleurs, lors de la guerre en 1994, la mission de Nyundo a fait l'objet d'un rebornage entre descendants de familles de défricheurs: ceux-ci n'ont pas cessé de considérer les terres de la paroisse comme les leurs. En imposant un système unique d'enregistrement des droits fonciers individuels ou privés, les processus d'exclusion de la coutume risquent d'être renforcés: il appuierait les revendications privées et excluerait de manière catégorique d'anciens ayants droits coutumiers;
- la décision d'une instance judiciaire qui pourrait être contestée du point de vue coutumier et dont l'application n'est pas assurée juridiquement;
- un principe légal par lequel l'Etat attribue une parcelle, attesté par un certificat d'occupation (comme l'octroi par l'Etat après l'indépendance de parcelles d'anciens domaines pâturables *ibikingi*, ou, dans les zones peu peuplées, de parcelles de paysannats). Ce principe pourrait être contesté par les anciens détenteurs fonciers politiques qui ont perdu leurs terres, ou par des familles de défricheurs qui ont vu l'Etat redistribuer leurs propres terres;
- le principe légal d'occupation et de mise en valeur des terres durant un certain nombre d'années consécutives, qui, d'un point de vue coutumier, est reconnu principe d'appropriation et d'occupation foncière pour les terres libres, et qui est également, depuis 1960, le principe reconnu par l'Etat.

Des revendications d'accès issues de différents systèmes de gestion foncière co-existent, se superposent parfois dans le temps et l'espace<sup>29</sup>, et, parfois même,

---

<sup>29</sup> Pour montrer cette superposition de systèmes différents de gestion foncière et les problèmes de légitimation qu'elle suscite, voici quelques lignes tirées d'un entretien avec des familles de défricheurs (ici, les *Abahirwa*). Celles-ci «*restent convaincues que le pouvoir tutsi, puis le pouvoir communal, se sont emparés de leurs propres terres pour y installer d'autres familles*»: «*Ce que nous pouvons rappeler, c'est que les Ababanda habitent les terres des Abahirwa. Or,*

s'appliquent sur des terres différentes au même moment. Ce sont des rapports de force qui déterminent le mode d'accès et d'occupation des terres. Des tensions et de conflits se créent au sein de chacun de ces systèmes lorsqu'ils deviennent exclusifs et que les exclus se sentent menacés au niveau de leur subsistance.

La loi ne répond pas non plus de manière à assurer davantage l'accès et l'occupation des terres, au contraire, dans certains cas, elle produit de nouvelles insécurités<sup>30</sup>.

Les anciens systèmes de droits fonciers *isambu-igikingi* et *ubukonde* restent néanmoins toujours un système de référence dans la mémoire collective, même s'ils ne sont plus appliqués comme tels. Ce principe d'octroi d'une parcelle à l'émigré qui revient est admis (même si celui-ci tend à être de plus en plus contesté) mais il a suscité et suscite encore de nombreuses peurs face aux revendications et aux retours effectifs des "anciens" réfugiés. Les occupants d'anciens pâturages redistribués ou alloués aux cultivateurs après 1959, principalement dans l'Est du pays, d'espaces pâturables convertis en paysannats, dans le Sud, ou de terres de marais mises en culture, craignent que leur accès et leur occupation ne soient contestés sur base d'un principe d'occupation plus ancienne que la leur, dès lors premier par rapport au leur et qui peut s'imposer; d'autres, encore, craignent que leur accès foncier ne relève d'un ancien système de gestion foncière qui s'était modifié suite au départ des anciennes autorités politiques et suivant les mesures législatives prises après les événements sanglants de 1959. Lors des accords d'Arusha, la crainte de la perspective d'un retour des réfugiés de 1959 résultait autant (sinon davantage) d'une peur de revendication d'anciens droits politiques et fonciers perdus que d'une question purement démographique. Si l'Etat a accordé l'usufruit individuel et permanent à tous les habitants de son territoire depuis 1960 jusqu'à présent, ce principe reconnu par l'Etat depuis 1960 pourrait être remis en question par le gouvernement actuel qui doit gérer et répondre aux besoins et aux demandes foncières des "anciens" réfugiés qui ont fui le pays en 1959, 1973, 1990. Face aux mouvements de population depuis 1994, le Rwanda se trouve confronté pour ses habitants, d'une part, à la question de l'accès et

---

*ils sont arrivés après l'instauration du pouvoir tutsi. Ils ont reçu des terres de leurs chefs. (...). Les chefs de province ont délimité des terrains sur la colline de Gafunzo des Abahirwa. En ce temps-là, le défrichement n'existait plus. Les chefs de province avaient le droit de délimiter un terrain pour d'autres. Après, la terre a été prise par le gouvernement. Il a disposé de tout droit sans que l'on puisse dire que cette terre avait déjà été prise par les défricheurs. Avant, les premiers occupants avaient tout droit sur la terre. Même les familles qui les rejoignaient devaient d'abord demander l'autorisation de s'installer et donner un prix si nécessaire. Bon nombre de familles ont été installées par les premiers occupants après négociations. En effet, cela se faisait avant l'accroissement de la population. (...) On prenait une terre suffisante pour soi et ses enfants. Après, la population s'est accrue. Avec l'avènement de l'administration, celle-ci a accaparé les terres. Les lois ont remplacé les anciennes formes d'acquisition. Ainsi, il fut entendu que toute la terre appartenait désormais à l'Etat. C'est l'Etat qui a pris la décision de donner la terre à celui qui en a peu ou qui n'en n'a pas.» in MIGEOTTE, F., "Une colline rwandaise à travers ses pratiques d'élevage", in *op.cit.*, p.36.*

<sup>30</sup> La polygamie est reconnue par la coutume mais non par la loi et, dès lors, la loi ne pourrait assurer des droits aux femmes de polygame; or, sous le système coutumier "ancien", leur accès ainsi que celui de leurs enfants est reconnu.

de l'occupation des terres et, d'autre part, aux capacités de production de son agriculture en crise pour rendre le pays autosuffisant du point de vue alimentaire.

### 3. SITUATION ECONOMIQUE DU SECTEUR AGRICOLE

Selon les dernières statistiques, 91% de la population vit exclusivement d'une agriculture de subsistance et seuls 70% des besoins nutritionnels requis sont couverts<sup>31</sup>. La population a été estimée à 7,666 millions d'habitants en juin 1997<sup>32</sup>. La situation agricole du Rwanda se dégrade depuis la moitié des années 80. L'agriculture rwandaise s'est adaptée à une pression démographique croissante, mais, depuis une quinzaine d'années, elle présente certains signes pouvant être interprétés comme des limites du système d'exploitation et de gestion des terres.

#### 3.1. Evolution démographique – Adaptations et limites structurelles

La question de l'adaptation des systèmes d'exploitation des terres à la pression démographique oppose les partisans de deux approches: les Boserupéens d'une part, et les Malthusiens d'autre part. Les Boserupéens affirment que les systèmes d'exploitation et de gestion des terres s'adaptent à la pression démographique croissante en développant des innovations grâce à l'intensification des systèmes d'exploitations des terres permettant la poursuite de la croissance de la production agricole au rythme de la croissance démographique; les Malthusiens, quant à eux, pensent que les systèmes de production atteignent des limites provoquant une chute de la production totale à partir d'une certaine charge de population (selon la loi des rendements décroissants).

Les dernières estimations réalisées au cours du recensement de 1991 portent à 3,1% par an le taux de croissance de la population rwandaise au cours de la décennie 1980-1990<sup>33</sup>, taux exceptionnellement élevé. La densité de la population rwandaise s'élève à 303 habitants par km<sup>2</sup><sup>34</sup>. Cette croissance démographique a-t-elle été un moteur de changement, d'évolution et d'adaptation du système agraire (confirmant la thèse boserupéenne)? Ou peut-on interpréter les crises structurelles du système agraire comme des limites d'ajustement du système à la pression démographique croissante? Ou doit-on analyser la crise du système d'un point de vue

---

<sup>31</sup> FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, *Special report. FAO/WFP crop and food supply assessment mission to Rwanda*, Rome, FAO, July, 1997, p.13.

<sup>32</sup> REPUBLIQUE RWANDAISE, MINISTERE DES FINANCES ET DE LA PLANIFICATION ECONOMIQUE, OFFICE NATIONAL DE LA POPULATION, *Enquête socio-démographique 1996. Rapport final. Volume 1. Résultats sélectionnés*, Kigali, janvier 1998, p.12.

<sup>33</sup> REPUBLIQUE RWANDAISE, *Recensement général de la population et de l'habitat au 15 août 1991. Enquête postcensitaire. Septembre 1991. Résultats et analyse*, Kigali, Ministère du Plan, Service national de recensement, 1993.

<sup>34</sup> REPUBLIQUE RWANDAISE, MINISTERE DES FINANCES ET DE LA PLANIFICATION ECONOMIQUE, OFFICE NATIONAL DE LA POPULATION, *op. cit.*, p.10.

moins réducteur, tenant compte de facteurs autres que démographiques, tels que politiques, économiques, institutionnels et sociaux?

Généralement, les auteurs qui analysent l'évolution du système agraire admettent qu'une certaine intensification s'est produite et que certaines adaptations ont pu être réalisées, mais ils reconnaissent également certaines limites du système, sans pour autant pouvoir apporter toutes les "preuves" empiriques nécessaires, faute, principalement de données systématiques et à grande échelle sur une longue période.

En effet, la production vivrière a doublé entre 1962 et 1969<sup>35</sup> et, entre 1970 et 1983, le taux de croissance de la production agricole s'élevait en moyenne à 4,2% par an, c'est-à-dire légèrement au-dessus de la croissance de la population évaluée à 3,6% par an<sup>36</sup>. Ces adaptations ont pu se réaliser grâce, principalement à la mise en culture de nouveaux espaces (terres marginales, anciens pâturages et de marais, création de paysannats, etc.), et, de manière limitée, grâce à une certaine intensification de l'agriculture (mise en culture permanente des sols, adoption de variétés plus productives, adoption de manière limitée des intrants organiques, association agriculture élevage, ...) <sup>37</sup>. Entre 1970 et 1983, les rendements moyens n'ont pas sensiblement augmenté<sup>38</sup>, ils baissent à partir des années 1984-1985<sup>39</sup> et la production agricole commence à baisser en 85-86<sup>40</sup>. Selon Maton, ces années marquent le point d'inflexion de la production agricole, c'est-à-dire le point à partir duquel la croissance de la production agricole ralentit. Selon lui, si de nombreuses adaptations ont pu être adoptées et réalisées jusqu'à un certain point, le système de production agricole atteint ses limites d'adaptation et un processus malthusien est en cours<sup>41</sup>: cette baisse brusque de la production agricole et, en particulier la production calorique expliquerait entre autres facteurs l'explosion de violence de 1994.

<sup>35</sup> NTEZILYAYO, A., "L'agriculture à l'horizon 2000 ou comment doubler la production vivrière au Rwanda", in *Tiers Monde*, n°106, avril-juin 1986.

<sup>36</sup> DELEPIERRE, G., *Evolution de la population et des terres disponibles*, Kigali, 1985.

<sup>37</sup> DELEPIERRE, G., *Les besoins en superficie pour les cultures*, 1982; BART, F., *op. cit.*, pp.303-321; ANDRE, C., *Evolution des systèmes d'exploitation et des droits fonciers. Le cas du Rwanda. Seconde version*, Mémoire de Maîtrise en Sciences Economiques et Sociales, Namur, Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix à Namur, 1989, pp.204-236; MIGEOTTE, F., "Marché de location du bétail au Rwanda: une approche par l'analyse des contrats", in *Revue d'Economie du Développement*, n°1, 1997, pp.61-103.

<sup>38</sup> DELEPIERRE, G., *op. cit.*, 1985.

<sup>39</sup> MATON, J., *Développement économique et social au Rwanda entre 1980 et 1993. Le dixième décile en face de l'apocalypse*, Gand, Université de Gand, 1994, p.29.

<sup>40</sup> *Ibidem*, graphique n°1.

<sup>41</sup> Cette vision est partagée par plusieurs autres économistes, agronomes, démographes qui annoncent depuis de nombreuses années une rupture dans le système agraire et/ou qui voient dans les violences de 1994 les conséquences sociales de la chute de la production agricole. Voir entre autres SLEDSSENS, G., *L'explosion démographique au Rwanda. La place du planning familial*, Genève, Douglas Deane, 1971, p.13; PREFOL, P., DELEPIERRE, G., *Disponibilité et utilisation des terres au Rwanda. Situation actuelle et perspectives*, Kigali, Ministère du Plan et des Ressources Naturelles, Rubona, Institut des Sciences Agronomiques du Rwanda, novembre 1973; MARYSSE, S., "Income distribution and political economy of Rwanda", in EUROPEAN ASSOCIATION OF DEVELOPMENT RESEARCH AND TRAINING INSTITUTES, *Emerging development patterns: European Contributions* Budapest, Institute for World Economy of the Hungarian Academy of Sciences, 1983, p.205; KING, M., "Demographic



D'autres auteurs nuancent ce point de vue, selon eux, trop réducteur et mécanique. Ils mettent en cause le manque de données sur une longue période, relèvent d'autres causes facteurs de baisse de la production agricole, soulignent les disparités locales et régionales et notent par ailleurs les adaptations et innovations réalisées par les paysans. Selon eux, les limites de l'intensification résultent de plusieurs contraintes de l'environnement économique (disponibilité limitée d'engrais organiques, diffusion et absence de package d'engrais chimiques adaptés aux besoins des cultivateurs, absence d'incitants économiques environnementaux tel qu'un marché rémunérateur et incitatif pour les vivres<sup>42</sup>, etc.

La crise du secteur agricole durant les années 80 et le début des années 90 résulte de la réduction des revenus agricoles, de la quasi-inexistence de revenus extra-agricoles, d'une répartition de plus en plus inégale des terres et des revenus au détriment de la population rurale<sup>43</sup>. «Plus qu'un blocage foncier définitif des systèmes de production, il s'agit d'une crise plus large de l'économie paysanne dans une phase d'extension rapide des différenciations économiques»<sup>44</sup>. L'ensemble des institutions sociales n'ont pu s'adapter pour faire face et répondre à ces changements et permettre au système agricole de produire des innovations<sup>45</sup>.

Face aux récents mouvements de population, le gouvernement se trouve confronté à la réinstallation d'une partie des réfugiés au sein du secteur agricole.

### 3.2. Récents mouvements de population et conséquences foncières

La population estimée en 1996 avant le "grand" retour des réfugiés dans le pays était de 6.167.000 habitants et elle s'élève en juin 1997 à 7.651.800 habitants comparés à 7.157.551 en 1991<sup>46</sup>. En moins d'un an, la population du Rwanda a

---

entrapment", in *Transactions of the Royal Society of Tropical Medicine and Hygiene*, n°87, 1993, pp.23-28; MAY, J.-F., *Urgences et négligences: pression démographique et réponses politiques au Rwanda (1962-1994)*. Thèse de doctorat en démographie, Tome 1, Paris, Université Paris V - René Descartes, 1996.

<sup>42</sup> NEEL, H.; WILLAME, J.-C.; COUSSEMENT, I.; VANDEPUTTE, R., *Rapport de mission d'identification du programme de coopération agricole*, Kigali, Coopération belgo-rwandaise, octobre 1986, p.31; et si les prix des vivres ont augmenté au début des années 90, ces hausses de prix étaient entièrement absorbées par les marges croissantes de bénéficiaires des commerçants. (MATON, J., *op. cit.*, 1994, pp.32-33). Par ailleurs, certaines cultures bénéficiaient d'un marché rémunérateur comme le riz, les pommes de terre dans le Nord-Ouest du pays, ou encore le café (lorsque les cours étaient suffisamment incitatifs), les tomates (qui bénéficiaient d'une demande d'une firme qui les mettaient en boîte pour l'exportation) jouissaient de mesures d'intensification (comme des engrais, etc.). Ces cultures étaient suffisamment rémunératrices que pour permettre aux exploitants d'investir une partie des revenus en engrais, produits phytosanitaires, en aménagements, etc.

<sup>43</sup> MARYSSE, S., DE HERDT, T., NDAYAMBAJE, E., "Rwanda. Appauvrissement et ajustement structurel.", in *Cahiers Africains*, n°12, Paris, l'Harmattan, 1994; MATON, J., *op. cit.*, pp.26-34; WILLAME, J.-C., "Aux sources de l'hécatombe rwandaise", *Cahiers Africains*, Bruxelles, Institut Africain-CEDAF, Paris, L'Harmattan, 1995.

<sup>44</sup> ANDRE, C., LAVIGNE DELVILLE, P., *op. cit.*, 1998.

<sup>45</sup> ANDRE, C.; PLATTEAU, J.-P.; *op. cit.*; DE LAME, D., *op. cit.*

<sup>46</sup> MINISTRY OF FINANCE AND ECONOMIC PLANNING AND NATIONAL OFFICE OF POPULATION, *Socio-demographic survey 1996 - Revised preliminary report*, Kigali, 1997,

augmenté de près de 25%. En 1991, la densité moyenne de la population pour l'ensemble du Rwanda s'élevait à 283 habitants par km<sup>2</sup> et elle est actuellement estimée à 303 habitants par km<sup>2</sup>. Ruhengeri et Kigali connaissent de fortes concentrations de population (entre 400 et 500 habitants par km<sup>2</sup>, tandis que les préfectures de l'Est restent à faibles densités (aux environs de 180 habitants par km<sup>2</sup>)<sup>47</sup>, malgré les larges mouvements de population qu'elles ont subies.

Les estimations des différentes vagues de rapatriés portent à 780.000<sup>48</sup> le nombre d'"anciens" réfugiés qui ont quitté le Rwanda depuis plus de 10 ans et qui sont rentrés au Rwanda entre 1994 et 1996. Ils constituaient environ 13% de la population en 1996 et constituent 10% de la population actuelle. Les préfectures de l'Est du pays ont connu des taux de croissance de leur population de près de 100% pour la préfecture de Kibungo (celle-ci comptait en février 1997 46,3% de "nouveaux" réfugiés<sup>49</sup>). A Byumba, il est de 21,5% (qui comptait 1/3 de "nouveaux" réfugiés dans sa population) tandis que les préfectures de l'Ouest (Gisenyi, Ruhengeri et Cyangugu ont connu des taux de croissance de 15 à 20%)<sup>50</sup>. L'on peut s'attendre à ce que les conflits fonciers soient importants dans ces zones, malgré leur faible taux de densité de population.

Ces différents chiffres posent les questions de la (ré)intégration de ces réfugiés au Rwanda, de l'accès et de l'occupation des terres et la capacité du Rwanda à les accueillir. Qu'en est-il au niveau des principes et de la politique du Gouvernement rwandais?

#### **4. PRINCIPES D'ACCÈS FONCIER ETABLIS PAR LES ACCORDS D'ARUSHA ET POLITIQUE DU GOUVERNEMENT**

Pour gérer les récents mouvements de population et leur accès foncier, le Rwanda a pris certaines dispositions récentes: les Accords d'Arusha énoncent quelques principes d'accès et d'occupation des terres pour la catégorie des réfugiés qui rentrent au Rwanda après de longues années d'absence tout en préservant et en confirmant l'accès et l'occupation des terres des occupants. Les Accords d'Arusha accordent pour une partie des réfugiés des terres nouvelles dans une partie du Nord-Est du Rwanda réservé au Parc National et laissent la question de relogement et réintégration à l'Etat pour l'autre partie. Une réforme foncière est en cours d'élaboration et est menée par le Ministère de l'Agriculture et de l'élevage. Mais, une

---

July, p.92; INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM, RWANDAN NATIONAL OFFICE FOR POPULATION, MIGRATION INFORMATION MANAGEMENT UNIT, *Population movements and reintegration needs in Rwanda, map series, first edition*, 1997, pp.7, 26 et 31.

<sup>47</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM, RWANDAN NATIONAL OFFICE FOR POPULATION, MIGRATION INFORMATION MANAGEMENT UNIT, *op. cit.*, pp.7 et 31.

<sup>48</sup> REPUBLIQUE RWANDAISE, *Table Ronde 1996 sur le Rwanda. Aide alimentaire et développement*, Genève, 1996, p.4.

<sup>49</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM, RWANDAN NATIONAL OFFICE FOR POPULATION, MIGRATION INFORMATION MANAGEMENT UNIT, p.48.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p.41.

fois de plus, force est de constater que ces principes émanant de l'Etat ne sont pas appliqués de manière stricte et précise et qu'ils ont comme conséquences de générer une insécurité foncière et sociale. Face à cette situation revient la question de la stratégie "cachée"<sup>51</sup> du gouvernement rwandais, non explicitement exprimée de la part de celui-ci (et fortement crainte par les occupants fonciers d'avant 1994) et qui pourrait, poussé par les revendications foncières des "anciens" réfugiés par lesquels il est porté, être tenté d'utiliser les arguments de nécessité économiques de la réforme foncière pour procéder à une redistribution complète des terres. Sans politique globale de développement, elle ne résoudra pas la question de la pression foncière croissante à laquelle le Rwanda est confronté.

Les Accords d'Arusha visent principalement à régir l'accès foncier aux réfugiés, déplacés et rapatriés. Ils reconnaissent un droit d'occupation prioritaire des terres au rapatrié qui a quitté ses terres depuis 10 années au plus, mais, quant aux «[...] réfugiés qui ont quitté le pays il y a plus de 10 ans, [ils] ne devraient pas réclamer leur propriété qui ont été occupées par d'autres individus» (article 4, alinéa 2 du protocole d'Accord du 9 juin 1993 sur le rapatriement des réfugiés rwandais et la réinstallation des personnes déplacées). Pour ces derniers, l'Etat est responsable de leur accorder d'autres terres: «pour l'installation des rapatriés, le Gouvernement rwandais devra disponibiliser les terres non occupées aujourd'hui par les particuliers».

Une première installation des réfugiés débuta sur une partie des terres de l'Umutara, ancien domaine de chasse du Parc National. En 1994, cinq sites principaux avaient été identifiés: dans les régions de l'Umutara (58.000 ha), de Kibungo (64.500 ha), du Bugesera (7.800 ha), du Mayaga (245 ha), et de Gisenyi (14.634 ha)<sup>52</sup>. Dans l'ensemble, ces terres marginales par rapport aux terres de l'ensemble du Rwanda, sont à vocation pastorale.

Les premières vagues de réfugiés rentrés après la guerre de 1994 étaient composées principalement d'anciens réfugiés de 1959 et de 1973, et estimés à 780.000. Certains ont rejoint les villes tandis que les autres se sont installés en zones rurales. La question d'occupation "illégal" des terres s'est rapidement posée, principalement dans les villes. Celle-ci s'est également posée à partir de la fin de l'année 1996, lors des rapatriements massifs de "nouveaux" réfugiés en provenance du Zaïre ou de Tanzanie à qui les Accords d'Arusha accordaient un accès prioritaire aux terres qu'ils avaient quittées 3 années plus tôt. Face à l'arrivée massive de ces différentes vagues de réfugiés et rapatriés à (ré)installer, l'Etat a été confronté à divers problèmes d'organisation, de moyens et de capacité à les accueillir, c'est-à-dire, octroi de parcelles et des logements aux anciens réfugiés qui occupaient des terres qu'ils devaient rendre à leur occupant reconnu prioritaire selon les Accords. Ceux-ci ne sont pas appliqués de manière stricte.

<sup>51</sup> Question posée dans l'ouvrage intitulé "Imidugudu". *Assessment of housing and land reform plans in Rwanda*, Kigali, May 1997, p.33.

<sup>52</sup> MINISTÈRE DE LA REHABILITATION ET DE L'INTEGRATION SOCIALE, *Problèmes du rapatriement et de la réinstallation des réfugiés rwandais - propositions de solutions*, Kigali, décembre 1994, pp.23 et suivantes.

## 5. RELOGEMENT, REINSTALLATION, REHABILITATION ET REDISTRIBUTION DE TERRES

Face à l'arrivée massive des réfugiés sans terre, l'Etat a mené une politique "volontariste" d'urgence, c'est-à-dire, la construction de logements groupés en zones rurales, sur des terres communales. La création de ces villages s'inscrit dans un cadre plus large de développement de pôles économiques en zones rurales et devraient à moyen et long termes attirer une partie de la population sans terre et regrouper la population rurale. Cette villagisation du monde rural entre dans le cadre des réformes foncières menées par le Ministère de l'Agriculture et de l'élevage visant à libérer des terres agricoles.

### 5.1. Les *imidugudu*: une politique volontariste du gouvernement - difficultés pratiques et conséquences

Le projet de villagisation compte actuellement 150 villages en cours de création<sup>53</sup> et regroupant 100 à 150 familles. En janvier 1997, l'on estime que seuls 3% des besoins en construction et réhabilitation de maisons ont été couverts (pour les préfectures de l'Est qui ont accueilli un plus grand nombre de réfugiés, seuls 2,11% des besoins ont été couverts à Byumba et seul 1,50% des besoins a été couvert à Kibungo<sup>54</sup>). Cependant, certains sites s'avèrent inappropriés et un certain nombre ne seront jamais habités. En effet, certains sites choisis en zones rurales sur des terrains communaux, construits artificiellement, ne répondent pas à certaines conditions pour leur développement économique et commercial (proximité d'un axe routier, intersection zones agricoles différentes, infrastructures administratives et scolaires...); pour des raisons budgétaires, certains logements se révèlent trop petits et ne correspondent pas aux besoins des ménages; certains sites ne disposent pas encore d'infrastructures sanitaires, les dimensions des parcelles octroyées se réfèrent aux dimensions des parcelles en zones urbaines (c'est-à-dire, quelques ares (6-12 ares)) n'offrant pas de possibilités d'un revenu agricole alternatif en attendant le développement du village, et l'attribution éventuelle d'une parcelle de champ ou de bananeraie complémentaire reste encore floue. Dès lors, les habitants refusent de quitter les parcelles qu'ils occupent provisoirement, pour aller habiter dans ces sites où ils craignent également pour leur sécurité. En effet, ces sites sont destinés en premier lieu à certaines catégories d'anciens réfugiés, des rescapés du génocide qui ont quitté leur colline à la recherche d'une terre ailleurs, puis à des jeunes sans terre qui quittent l'agriculture. Mais ces catégories de personnes craignent d'être rassemblées en villages dans des sites "mono-ethniques" et craignent pour leur propre sécurité. Par contre, les jeunes sans terre que l'Etat oblige à rejoindre ces villages, perçoivent cette démarche comme une volonté de contrôle de la population.

<sup>53</sup> BARRIERE, O., *op. cit.*, 1997, p.41.

<sup>54</sup> MINISTÈRE DE LA REHABILITATION ET DE L'INTEGRATION SOCIALE, *op. cit.*, p.57.

Les taux faibles de production agricole réalisés pendant la première saison culturale de 1997 pourrait s'expliquer en partie par l'insécurité foncière qui prévaut en zones rurales.

## 5.2. Redistribution des terres

Faute de terres communales et abandonnées suffisantes pour réinstaller les réfugiés, certains responsables des préfectures à l'Est du pays ont pris l'initiative soit de partager certaines parcelles entre anciens et nouveaux réfugiés soit de redistribuer des grandes propriétés. Pour préserver des superficies suffisantes qui garantissent la viabilité de l'exploitation des deux ménages (celui de l'occupant prioritaire et celui du réinstallé). Deux tenants de 0,7 ha ou plus en fonction de la taille de la famille sont redistribués. Si les superficies accordées permettent de garantir une viabilité de l'exploitation, et même si des avantages minimaux sont garantis à celui qui partage ses propres terres (comme le choix des parcelles qu'il désire exploiter), cette situation peut créer plusieurs types de tensions: d'une part, ces décisions émanent des bourgmestres individuellement et ces décisions semblent recevoir l'aval du gouvernement, mais ne relèvent pas d'une politique claire de celui-ci à ce sujet<sup>55</sup>. Par ailleurs, ces redistributions de terre n'entrent pas dans le cadre légal des Accords d'Arusha ou de tout autre décision gouvernementale ayant force de loi<sup>56</sup>. La loi n'est pas appliquée et émergent alors des décisions alternatives individuelles pouvant créer des zones d'incertitudes et d'insécurité.

Dès lors, quel est le statut de ces transferts fonciers? Ces partages et redistributions de grandes parcelles sont-elles provisoires (dans l'attente de construction de logement et d'attribution d'autres parcelles) ou définitives? Et, dans ce dernier cas, quelle sécurité juridique et quelles assurances sont accordées tant au bénéficiaire qu'à l'occupant prioritaire? Aucun document légal n'assure la sécurité d'occupation des terres. Conformément aux Accords d'Arusha, les nouveaux occupants pourraient craindre de devoir quitter ces terres pour un relogement dans un village ou pour une autre parcelle allouée par l'Etat ou encore, une action en justice de l'occupant prioritaire (même si cette éventualité semble très peu probable dans le contexte actuel), ou encore, des représailles et des violences de la part de ce dernier, d'autant plus prévisibles si aucune compensation en nature (bétail, ...) ou monétaire ne lui est octroyée pour sa perte par l'Etat ou le nouvel occupant. Exproprié d'une partie de ses terres, l'occupant prioritaire ne perçoit en effet aucun dédommagement de l'Etat ou du bénéficiaire, ce qui rend encore plus floue la nature de la transaction. Cette

---

<sup>55</sup> Des propositions de réformes radicales telles que la redistribution des terres avaient été envisagées dans un document officiel comme le remembrement des parcelles ou une villagisation de la population (voir à ce sujet REPUBLIQUE RWANDAISE, MINISTERE DE L'AGRICULTURE et PNUD, *Rwanda: la question foncière après la guerre*, Kigali, décembre 1996, p.52); d'autres documents d'organismes internationaux évoquent la redistribution des terres comme WORLD BANK, *Memorandum of the president of the international development association to the executive directors of the World Bank Group for the rwandese republic*, Washington, March 1998.

<sup>56</sup> Néanmoins, les redistributions des terres sont évoquées dans certains rapports comme solution à la réinsertion et à la réinstallation des réfugiés en zones rurales.

situation pourrait également créer des tensions dans les zones très peuplées où les superficies moyennes disponibles sont largement inférieures aux superficies vitales accordées aux nouveaux réinstallés.

### 5.3. Accès fonciers multiples, pastoraux et agraires

Les sites d'accueil des "anciens" réfugiés sont des sites à vocation principalement pastorale de haute altitude en bordure de forêt (comme à Gisenyi) ou encore de terres marginales dans des régions peu peuplées (comme l'Umutara, les terres du Bugesera ou de Kibungo). Ces sites ont accueilli principalement des populations de pasteurs à la recherche de zones dont les caractéristiques agro-climatiques restaient relativement proches des régions qu'elles avaient quittées (Ouganda ou Est du Zaïre). Cependant, les sites d'accueil sont restreints et leur capacité de charge est limitée eu égard au mode d'élevage pratiqué et à la qualité des terres. Cette question se pose principalement pour l'Umutara qui, malgré les vastes étendues de terres libres, ne peut en réalité supporter qu'une charge pastorale maximale de 200.000 têtes à condition toutefois d'intensifier le mode d'élevage. La situation actuelle tend vers cet équilibre: 700.000 bêtes sont arrivées en 1994, 200.000 ont été relativement vite rapatriées en Ouganda, tandis que le déstockage en cours s'élève aux environs de 250.000 bêtes (suite à des maladies ou à des transferts de bétail vers le Sud et le Nord Kivu, conséquences de la réouverture des marchés et la stabilisation de la région). Par ailleurs, des mesures prévoient accorder également des parcelles de 2 ha aux familles qui le souhaitent. Pour les agronomes, cette possibilité n'est envisageable qu'à condition que cet élevage de prestige ne soit transformé en élevage semi-intensif, plus rentable<sup>57</sup>, lequel exige des investissements importants en travail et en aménagements de pâturages capables de porter la charge pastorale existante.

Une certaine pression démographique existe et elle pourrait donner lieu à des tensions au sein des communautés ou entre agriculteurs et éleveurs lorsque l'accès aux terres n'est pas règlementé et défini de manière claire et non-ambiguë.

Cette question d'accès foncier multiple reste une question délicate dans l'histoire du Rwanda et actuelle dans d'autres régions du monde) car elle a conduit à l'exclusion des droits fonciers de la vache au profit des droits de la houe, même si, dans de nombreuses régions du Rwanda certaines formes de complémentarité, basées sur d'anciennes pratiques permettent un accès multiple aux terres (tantôt pâturables, tantôt agricoles) et même si certaines formes d'échange et de réciprocités (herbe fourragère contre du fumier, échanges de main-d'oeuvre contre du bétail, etc.) offrent de nombreuses possibilités de cohabitation, d'échanges rémunérateurs et font percevoir les avantages d'intensification de l'élevage et de l'agriculture<sup>58</sup>. Ces

<sup>57</sup> La production actuelle moyenne de lait par vache ne dépasse pas un litre par jour.

<sup>58</sup> Voir MIGEOTTE, F., "Marché de location du bétail au Rwanda: une approche par l'analyse des contrats", in *Revue d'Economie du Développement*, n°1, 1997, pp.61-103. De plus, il semble plutôt que le gouvernement s'oriente vers une politique de spécialisation régionale qui viserait à multiplier les zones pâturables dans les zones à faible productivité, mais, parfois à forte densité de population, comme les régions du Nord et du Nord-Ouest, de la Crête Zaïre-Nil. Le gouvernement opte-t-il alors pour un choix en faveur de la vache?

échanges (tels que ceux du bétail, de la main d'oeuvre et des vivres) apparaissent à l'Est du pays, entre zones pastorales et agricoles de la frontière ougandaise, de l'Umutara et de Kibungo. Ces réseaux d'échanges favorisent l'essor économique de ces régions de l'Est du pays. Pourtant, cette solution associant l'agriculture et l'élevage préconisée pendant de nombreuses années par l'ancien gouvernement a été écartée au profit d'une spécialisation exclusive de l'agriculture.

#### **5.4. Insécurité foncière et conséquences sociales et économiques**

Les sources de l'insécurité foncière proviennent d'une part du fait que la loi, dont les fondements en ce qui concerne la réinstallation des réfugiés et rapatriés sont énoncés dans les Accords d'Arusha, n'est pas appliquée, principalement parce que l'Etat ne dispose pas de capacités (en terre et en logement) pour assurer les moyens de subsistance minimum à la population en leur garantissant l'accès et l'occupation des terres. Lorsque les mesures gouvernementales et les lois ne sont pas appliquées, ou mal appliquées, ou en partie seulement, cette situation peut générer des incertitudes liées à l'accès foncier, des sentiments d'insécurité, des appropriations et expropriations abusives (selon le principe de celui qui parvient à s'imposer, quel qu'il soit), des situations perçues comme injustes, des tensions, des violences et des conflits qui, s'ils ne sont pas résolus de manière claire et précise, favorisent un climat d'impunité. Des tensions foncières et sociales pourraient être renforcées dans certaines régions par une rareté relative des terres, par une faible production agricole et un manque d'opportunités en dehors de l'agriculture.

Par ailleurs, les Accords d'Arusha visaient à protéger l'accès foncier des récents occupants, sachant que les terres principalement quittées en 1959 et en 1973, avaient été redistribuées et occupées par des migrants. Ils sont défavorables à ces derniers qui ne retrouveront ni l'étendue de leurs droits ni les terres qu'ils occupaient au moment de leur départ. Or, ceux-ci, estimés actuellement à 800.000 constituent une force politique relativement importante pour le gouvernement actuel et pourraient réclamer d'autres types de droits et d'autres terres que ceux accordés selon les Accords d'Arusha. Cet aspect pourrait élucider l'aval tacite du gouvernement face aux partages et aux redistributions de terres par les bourgmestres des préfectures de l'Est du pays où la question d'accès foncier se pose de manière plus aiguë étant donné l'ampleur des vagues de réfugiés (anciens et nouveaux) qui ont s'y sont (ré)installés mais, en retour, cet aspect pourrait également faire craindre les occupants prioritaires d'autres mesures qui leur enlèverait entièrement ou en partie leurs droits d'accès foncier (crainte légitime justifiée dans le cadre de la réforme foncière).

## **6. REFORME FONCIERE MENEES PAR LE MINISTERE DE L'AGRICULTURE**

Comme nous l'avons vu, en 1960 subsistait le dualisme entre deux systèmes fonciers, la coutume et le droit écrit que les projets de réforme foncière de 1967, 1978, 1991, 1997 tentaient de résoudre par l'unification du droit foncier tout en veillant aux aspects d'exploitation et de gestion efficace des terres ainsi qu'aux aspects de répartition équitable des terres. Plusieurs réformes foncières ont été

proposées en 1967, 1978 et 1991 dans le sens d'une unification du droit foncier rwandais, notamment en proposant l'instauration de la propriété individuelle telle que définie par le code napoléonien en organisant, par la généralisation de l'enregistrement, la conversion des "droits" fonciers coutumiers en droits de propriété privée<sup>59</sup>. Par souci d'équité sociale, le projet de 1967 visait à imposer une superficie minimale mais surtout maximale aux étendues détenues en propriété privée de manière à éviter le déclenchement d'un processus inégalitaire et d'assurer une répartition équitable des terres<sup>60</sup>; celui de 1978 n'en imposait plus. Par souci d'exploitation efficace des terres, les projets de 1967 et 1978 abordent la question du remembrement et régler, d'une certaine manière le problème du morcellement de la propriété, que tous deux limitaient de manière à assurer aux héritiers une superficie économiquement viable<sup>61</sup>. Les projets de 1967 et 1978 restreignent le droit de propriété en zones rurales de manière à permettre à l'Etat de jouer un rôle plus directif en lui donnant la possibilité d'imposer certaines directives agricoles, en veillant à une gestion efficace des terres par l'obligation de leur mise en valeur sous peine de déchéance du droit, c'est-à-dire d'imposer des obligations au paysan, en limitant les transferts fonciers mais en reconnaissant néanmoins la possibilité d'hypothéquer sa terre pour l'obtention d'un crédit formel pour d'éventuels investissements en améliorations foncières<sup>62</sup>.

Barrière est le concepteur de la réforme foncière récente (mais peut-être pas la dernière).

### 6.1. Principes fondamentaux<sup>63</sup>

Les objectifs de cette réforme foncière ne diffère pas beaucoup des précédentes: il s'agit de trouver comment résoudre le dualisme existant entre droit écrit et coutume et la pluralité des principes coutumiers d'accès pour permettre une gestion efficace des terres et une sécurisation des droits fonciers, mais également permettre à l'Etat de mettre en place une stratégie de développement agricole pour parvenir à la sécurité alimentaire. Mais, Barrière propose de procéder d'une manière différente: constatant que le droit écrit importé n'est pas légitimé, il propose de partir des réalités, dynamiques et des pratiques locales et de passer d'une situation de droits oraux vers un droit écrit: certaines pratiques coutumières seraient légalisées et

<sup>59</sup> REPUBLIQUE RWANDAISE, MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ELEVAGE (SERVICE DES TERRES), *Avant-projet portant code de réforme foncière*, Kigali, août 1967, pp.36-42; REPUBLIQUE RWANDAISE, *Projet de code foncier et agraire*, Kigali, mars 1978, pp.26-32; BOUDERBALA, N., *op. cit.*, 1991; GASASIRA, E., *Imbanziriza-Mushingira w'itegeko rigenga ubutaka mu Rwanda. Avant-projet de loi portant sur le régime foncier au Rwanda*, Kigali, Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage, du Développement et de l'Environnement rural, décembre 1997.

<sup>60</sup> REPUBLIQUE RWANDAISE, MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ELEVAGE (SERVICE DES TERRES), *op. cit.*, 1967.

<sup>61</sup> REPUBLIQUE RWANDAISE, MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ELEVAGE (SERVICE DES TERRES), *op. cit.*, pp.26-35. REPUBLIQUE RWANDAISE, *op. cit.*, pp.16-24.

<sup>62</sup> REPUBLIQUE RWANDAISE, *op. cit.*, 1978, articles 81, 85-88.

<sup>63</sup> MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ELEVAGE, *Réforme foncière*, Kigali, 1997.



deviendraient peu à peu une référence juridique<sup>64</sup>. L'auteur innove à partir des systèmes coutumiers<sup>65</sup>, *ubukonde* et *isambu-igikingi*.

Selon Barrière, les systèmes fonciers "traditionnels" *ubukonde* et *isambu-igikingi* se caractérisent par une emprise du pouvoir politique sur la terre (du chef de lignage défricheur *umukonde* ou du *mwami*): l'autorité politique concède des droits d'usage à des individus et les positionne dans une relation d'allégeance; en échange des droits concédés, les individus ont des devoirs et obligations (prestations, corvées, etc.) envers l'autorité politique et des devoirs relatifs à l'exploitation des terres et en cas de désobéissance ou encore déshérence ou d'abandon des terres, l'autorité politique se réserve le droit de reprendre la terre et de l'affecter à quelqu'un d'autre (tant sous le système *ubukonde* que le système *isambu*). Les individus ne peuvent donc disposer de manière absolue et exclusive (c'est-à-dire également du droit d'aliéner) les terres qu'ils occupent, ce qui caractérise le droit de propriété privée.

Selon l'auteur de la réforme, la terre n'est pas considérée comme une marchandise sous le système coutumier: même si les ventes sont fréquentes, elles ne concernent pas la terre en elle-même mais les droits qu'un individu a sur cette terre et les ventes restent socialement réprimées. Dès lors, les rapports à la terre des individus ne sont pas ceux d'appropriation mais ils reposent sur une relation patrimoniale: les individus ne s'approprient pas la terre pour et en elle-même, mais exercent des droits d'exploitation sur une part de patrimoine qu'ils doivent gérer et sur lequel la famille élargie, le lignage, ou encore l'autorité politique garde un certain contrôle même si celui-ci a vu se réduire son autorité et son rôle dans la gestion foncière au fil du temps. Barrière part du principe que les droits d'*ubukonde* ont été fortement influencés par le régime *isambu-igikingi* à la période coloniale où le *mwami* était le détenteur ultime des droits concédés sur les terres. Il transpose cette relation patrimoniale au niveau national: la terre doit être considérée comme un patrimoine national, facteur de production et site d'habitat, et non plus comme propriété de l'Etat ou d'un individu<sup>66</sup>. Le fait de la considérer comme patrimoine signifie que les habitants disposent de *droits d'utilisation* sur la terre, mais ces droits sont assortis de *devoirs* (ne pas accaparer la terre à des fins spéculatives, devoir de valoriser la terre et de l'utiliser de manière efficace, la protéger dans un esprit de durabilité, etc). Si ces devoirs ne sont pas respectés, l'Etat se réserve le droit de reprendre la terre et de l'affecter à quelqu'un d'autre. Selon cette conception patrimoniale de la terre, l'occupant est responsable de sa terre tandis que l'Etat «est garant du patrimoine foncier et environnemental du

<sup>64</sup> BARRIERE, O., *op. cit.*, pp.4-5.

<sup>65</sup> Pour lui, «La stratégie n'est pas d'opposer la coutume au droit étatique mais de partir de la logique sociale existante et des modalités de régulation de la tradition pour lui adjoindre des règles responsabilisatrices, en investissant chacun des acteurs d'une fonction pro-écologique qu'il s'approprierait. Au lieu de redéfinir la coutume et de prétendre à un quelconque retour impossible à la tradition, il s'agit de trouver un nouveau droit (droit positif écrit) légitimé par les populations et adopté par l'Etat, en innovant à partir du passé.» (BARRIERE, O., *op. cit.*, p.16).

<sup>66</sup> En 1960, l'Etat s'est substitué au *mwami* comme nu-propriétaire des terres. Il délègue son pouvoir aux communes d'affecter des droits d'exploitation sur des terres non occupées coutumièrement. Le système *isambu* est en quelque sorte généralisé

*pays et doit en assurer la gestion*»<sup>67</sup> doit gérer les terres de manière à assurer un développement économique et protéger l'environnement. Afin d'éviter le morcellement des terres, des droits d'utilisation sont accordés à un groupe familial (correspondant à l'*inzu*) et la succession s'établit en lignée patrilinéaire<sup>68</sup>. L'auteur réhabilite l'institution du *Gacaca* pour la gestion foncière et la gestion des conflits<sup>69</sup>. Le fait de considérer la terre comme patrimoine, signifie que le patrimoine familial devient indivise à partir d'une certaine superficie non encore déterminée et est géré par le chef de famille désigné par les membres de la famille<sup>70</sup>. Les droits d'utilisation pourront être enregistrés et les rapports écrits relatifs aux conflits seront consignés au Bureau foncier communal. En tant que détenteur des droits qui sont liés à la terre, l'exploitant peut les louer, les acheter et les vendre, les mettre en gage, les échanger, les donner, les prêter (dans les limites de la loi de 1976); les contrats sont enregistrés au niveau communal. L'Etat gère ces transactions foncières dans un souci de réallocation efficace des terres par le biais des communes: le Bureau foncier dispose d'un droit de préemption sur l'achat au bénéfice de la Réserve Foncière nationale ou pour éventuellement redistribuer la terre à un tiers voisin; les voisins disposent d'un droit prioritaire d'acquisition en vue de favoriser le remembrement des parcelles<sup>71</sup>. Mais cette réserve nationale de terres pourra répondre et offrir des terres à de nouveaux demandeurs (dont les rapatriés en particulier) et servira de relais entre l'offre et la demande. Dès lors, l'Etat délègue aux communes, et plus précisément au Bureau foncier communal son pouvoir de contrôler la gestion efficace des terres (inventaire des terres, contrôle des terres) et d'enregistrer les droits fonciers<sup>72</sup>.

Cette réforme est à l'Etat de projet et son approfondissement est nécessaire.

## 6.2. Points forts pour la relance agricole

Selon le gouvernement rwandais, le problème structurel de l'agriculture résulte du morcellement excessif des terres, des bas rendements dus à la surexploitation des terres et de l'impossibilité pour les paysans de générer suffisamment de revenus pour leur permettre d'investir en améliorations foncières, au système de culture peu différencié et à la forte croissance démographique<sup>73</sup>. Pour

<sup>67</sup> MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT RURAL, *op. cit.*, p.112.

<sup>68</sup> BARRIERE, O., *op. cit.*, pp.33-34; et MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT RURAL, *op. cit.*, 1997, pp.115 et 117.

<sup>69</sup> BARRIERE, O., *op. cit.*, p.37; MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT RURAL, *op. cit.*, 1997, p.119.

<sup>70</sup> BARRIERE, O., *op. cit.*, 1997, pp.31-32 et MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT RURAL, *op. cit.*, 1997, p.115.

<sup>71</sup> MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT RURAL, *op. cit.*, 1997, p.116.

<sup>72</sup> MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT RURAL, *op. cit.*, 1997, p.122.

<sup>73</sup> MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT RURAL, *op. cit.*, Kigali, juin 1997, p.7.

sortir le secteur agricole de l'impasse, plusieurs mesures sont prises: la propriété devient indivisible à partir d'une superficie considérée comme minimale d'un point de vue viabilité et rentabilité économique et surtout de conservation. Cette mesure vise d'une part à permettre aux exploitants de conserver une superficie suffisamment grande pour dégager suffisamment de revenus que pour qu'une partie soit réinvestie en mesures d'intensification et, d'autre part, à limiter le morcellement des parcelles au travers des successions. D'autres mesures visent à limiter, voire empêcher le morcellement des parcelles, éviter la dispersion de l'habitat en favorisant le regroupement de l'habitat (en interdisant la construction de nouvelles habitations *ingo* en dehors d'un certain périmètre familial) et inciter, de cette manière, le remembrement des parcelles.

L'Etat est l'agent qui veille à une exploitation efficace des terres en imposant des devoirs à l'exploitant pour protéger et conserver la terre dans un esprit de durabilité. Le gouvernement a comme politique de transformer le mode d'exploitation "traditionnel" de subsistance, autarcique, en une agriculture plus intensive, spécialisée en fonction des conditions agro-climatiques, diversifiée, pouvant dégager des surplus à écouler sur les marchés<sup>74</sup>. Partant des projections de croissance de la population, des capacités de charge démographique<sup>75</sup> des différentes terres du Rwanda, des déclin de productivité en zones agricole, de la nécessité d'assurer la sécurité alimentaire de la population et d'accroître les revenus en milieu rural, le gouvernement propose une restructuration des systèmes de production et une valorisation financière des terres grâce à une diversification et une spécialisation de l'agriculture selon la vocation des terres<sup>76</sup>. Une réallocation des terres pourrait avoir lieu sur base du critère de leur rentabilité financière. Des mesures d'intensification seraient concentrées sur des terres à forte productivité et les terres à faible productivité seraient réallouées à d'autres utilisations plus rentables comme de l'élevage, des boisements ou de la culture de thé<sup>77</sup>. Selon la réforme foncière, l'Etat serait l'agent qui veillerait à l'exploitation efficace des terres et détiendrait le droit de reprendre des terres pour les affecter à des exploitants plus efficaces. Le coût social de l'opération est élevé: «(...) en considérant les énormes investissements nécessaires pour atteindre des seuil de rentabilité, il y aura 1,4 millions de personnes, soit 200.000 familles en 2010 pour lesquelles les activités de production agricoles ne pourront plus constituer une source de revenu»<sup>78</sup>. Le secteur agricole pourra absorber une partie de ceux-ci grâce à des travaux à forte intensité de main d'oeuvre ( tels que aménagements des marais, de pistes et autres infrastructures rurales, plantations forestières, dans l'élevage (en expansion), dans des travaux de conservation des sols, ...); un salariat agricole pourraient se développer

<sup>74</sup> MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT RURAL, *op. cit.*, Kigali, juin 1997, p.16-24; voir également synthèse p.56 "réorientation des systèmes de production".

<sup>75</sup> La capacité de charge démographique est calculée en fonction des rendements des différents types d'utilisation des terres sont exprimés en termes monétaires.

<sup>76</sup> MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT RURAL, *op. cit.*, pp.8-24.

<sup>77</sup> MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT RURAL, *op. cit.*, p.24.

<sup>78</sup> *Ibidem.*

grâce à une certaine intensification de l'agriculture; de l'emploi pourrait être également crée grâce au développement du tourisme dans certaines régions ou dans des centres péri-urbains si une urbanisation se développe<sup>79</sup>. Selon le gouvernement, une intensification de l'agriculture pourrait permettre au secteur agricole d'absorber 800.000 personnes. Un désengorgement démographique de l'agriculture permettrait d'augmenter la productivité du travail dans l'agriculture, augmenter le revenu des agriculteurs, de recapitaliser les exploitations agricoles familiales et accroître le PIB agricole de 5,6% par an, taux de croissance supérieur à celui de la population<sup>80</sup>. Cette politique agricole s'inscrit dans un contexte de libéralisation générale de l'économie. Cette politique repose sur des conditions macro-économiques auxquelles ne répond pas l'économie rwandaise actuellement<sup>81</sup> et, par ailleurs, une réallocation des terres ainsi que la marginalisation de l'agriculture d'au moins un 1,4 million de personnes risquent d'être sources de nouvelles violences et de produire des effets socio-économiques pervers<sup>82</sup>.

## 7. EVALUATION DE LA REFORME FONCIERE

Une réforme foncière s'impose dans un contexte où l'évolution des pratiques locales foncières n'assure plus une sécurité d'accès et d'occupation des terres aux exploitants; dans une situation d'après guerre marquée par de larges mouvements de population et de bétail que le gouvernement ne parvient pas à gérer et dont la politique en la matière reste peu claire. Une insécurité d'accès et d'occupation des terres marquent le pays et représente une des causes de la faiblesse de la production agricole en 1997.

L'auteur de la réforme foncière, Olivier Barrière critique le manque de légitimation de la loi, inspirée du Code Napoléonien et n'intégrant pas les principes coutumiers. Pour proposer les grandes lignes de la réforme foncière, il part, en effet, des principes coutumiers, non pas récents, mais tirés des systèmes anciens de gestion et d'exploitation foncières *ubukonde* et *isambu-igikingi* caractérisés par une emprise du pouvoir politique sur la terre<sup>83</sup>. La description de ces systèmes "anciens" n'intègrent pas les changements fonciers liés à l'évolution politique, démographique,

---

<sup>79</sup> *Ibidem*, p.25 et 49.

<sup>80</sup> *Ibidem*, pp.49-50.

<sup>81</sup> Voir dans ce même *Annuaire*, ANDRE, C., "Evolution économique au Rwanda en 1997-1998: une reprise apparente?".

<sup>82</sup> Nous n'allons pas évaluer l'ensemble des effets économiques pervers que pourrait amener la mise en place de cette politique. Mais l'étude de Joseph Laure montre notamment que le remplacement des cultures vivrières par une culture de rente comme le thé, plus rentable financièrement, produisait des effets négatifs sur la subsistance des ménages car les revenus monétaires tirés de la vente de la production n'étaient pas alloués à l'achat de produits destinés à la subsistance et aux besoins du ménage. Voir LAURE, J., *Des vivres ou du thé. L'alimentation et les conditions de vie des familles rwandaises*, Kigali, Institut africain et mauricien de statistique et d'économie appliquée, Paris, Office de la recherche scientifique et technique d'Outre-Mer, 441 p.

<sup>83</sup> Selon l'auteur, "*L'originalité de l'histoire foncière du Rwanda provient de l'emprise du pouvoir politique sur la terre (...). Elle constitua le fondement même de la monarchie rwandaise.*" in BARRIERE, O., *op. cit.*, avril 1997, p.6.

économique et institutionnelle du pays au cours de la seconde moitié du siècle. Dès lors, dans quelle mesure représentent-t-ils encore des principes de gestion efficace, légitimés et reconnus par la population? L'Etat n'a pas pu contrer les mouvements endogènes de la coutume au cours de ces quarante dernières années. Parviendra-t-il à imposer de nouveaux principes et à contrer les mouvements endogènes de la coutume et à unifier le droit?

Le gouvernement justifie cette emprise foncière de l'Etat par la nécessité économique de gérer efficacement les terres du pays. Ce contrôle de l'Etat aura-t-il réellement comme effet une exploitation efficace des terres, ou, au contraire, provoquera-t-il le repli des exploitants sur eux-mêmes? Quelles seront les marges de manoeuvre de l'Etat, ses limites au niveau de son emprise sur les terres, ses moyens et ses critères utilisés pour assurer une gestion foncière efficace? De multiples contraintes institutionnelles ont empêché les exploitants agricoles d'adopter des innovations techniques pour intensifier l'agriculture. Les solutions proposées par le gouvernement ne sont pas nouvelles. Quelles sont les chances de succès?

Le gouvernement estime à 10% la proportion de la population agricole sans terre d'ici 2010. L'histoire foncière rwandaise a montré que les processus d'exclusion générés au sein des différents systèmes de gestion foncière avaient créé des conflits, des violences et de fortes tensions sociales de la part des exclus qui se retrouvaient sans moyen de subsistance. Dès lors, sans politique de développement globale de l'ensemble de l'économie rwandaise, le risque encouru est grand d'accentuer encore davantage les tensions foncières actuelles et alimenter davantage encore le cycle de violence.

La question foncière dépasse largement le cadre strictement agricole et économique: elle est liée au développement des autres secteurs de l'économie et au fonctionnement d'autres institutions de la société rwandaise.

Anvers, mai 1998

