

C C O A I B

**Conseil de concertation des organisations
d'appui aux initiatives de Base
B.P. 1993 Kigali-Rwanda Tél (250) 512 147**

**Problématique du Régime foncier au Rwanda.
Contexte et perspectives, relations avec l'habitat
regroupé.**

Consultant: Nkusi Juvénal

Mai 2000

TABLE DES MATIERES

0. Introduction	3
01. Cadre général.....	3
02. Contenu des termes de référence et méthodologie de travail	3
I. De la problématique et des enjeux fonciers	6
1.2 Un régime foncier conforme à l'économie pré coloniale.....	6
1.2 La colonisation introduit un régime foncier dualiste	9
1.3 Le foncier serait-il une partie de l'explication des troubles de 1959	11
1.4. De l'impasse à la crise	15
1.5. Le foncier à l'épreuve du retour des réfugiés	18
1.6. Eléments du projet de loi sur le régime foncier	21
1.7. Enjeux et perspectives dans le domaine foncier	23
II. De l'habitat regroupé en relation avec le problème foncier	25
II.1. Un problème rarement posé	25
II.2 Des expériences d'habitat regroupé mal engagées	26
II.3 Des villages aux pôles ruraux de développement	28
II.4 Le regroupement de l'habitat devient un modèle d'occuper le territoire	29
II.5 Les investissements importants sont réalisés dans l'habitat regroupé	35
II.6. Le village comme facteur de réconciliation	35
II.7 Problèmes ou Alibis!	37
III. Propositions	38
Bibliographie	43

0.Introduction.

01. Cadre général

Le retour des réfugiés de 1959, la politique de regroupement de l'habitat adoptée en 1996, la disette qui frappe le pays depuis 1999, la faible pluviosité qui prévaut dans le pays depuis deux ans après le phénomène el nino, conduisent à une prise de conscience nouvelle de ce qu'il faut appeler la question foncière, de ses relations avec la production agricole dans le cadre de l'option de sécurité alimentaire. Les conditions dans lesquelles la problématique foncière s'est progressivement imposée dans les analyses et préoccupations des acteurs de développement expliquent sans doute les tergiversations et les complexités d'approche, les hésitations multiples et surtout l'absence d'une circonscription précise du problème. Le droit à la terre pour les réfugiés est inscrit dans la Loi Fondamentale, principalement dans le Protocole sur le retour des réfugiés; l'Etat a l'obligation de leur trouver et de leur donner des terrains. Les exigences d'une production agricole sous la forme intensive, commerciale et spécialisée, la prédominance de la propriété familiale, la fébrilité du statut juridique de la terre en droit écrit et coutumier rendent encore difficile l'identification des filières propres à déterminer les voies de solution du problème.

Les analyses faites cherchent à isoler la question foncière du contexte socio-économique dans lequel il s'inscrit; par la suite les solutions et les propositions restent cantonnées dans des perspectives étroitement sectorielles et visent à agir sur les situations foncières, notamment les mécanismes générateurs de ces situations, symptômes de formes et de niveaux de développement dépendant et de structures sociales inégalitaires. La complication de ce problème devient de ce fait un indicateur de pauvreté et sa prise en compte, ajoutée à son intégration dans l'ensemble des perspectives de développement économique définit sans équivoque la volonté de modernisation et d'adaptation au contexte global. Longtemps oublié ou ignoré, le problème foncier est un nœud important d'insertion de l'économie rurale dans l'ensemble de l'économie nationale monétarisée.

02. Contenu des termes de référence et méthodologie de travail.

Le Conseil de Concertation des Organisations d'Appui aux Initiatives de Base (CCOAIB), dans le cadre de ses missions d'animateur et de fédérateur des Ongs de développement cherche à contribuer à une réflexion approfondie sur la problématique du régime foncier. Il part du contexte actuel du développement de l'habitat regroupé, des difficultés liées à la production agricole, de la réduction inexorable des tailles des exploitations agricoles et de la persistance d'un climat de disette qui risque de devenir chronique et structurel. Cette analyse tient compte des mouvements de population consécutifs au génocide et au retour des réfugiés et au besoin de ces derniers d'accéder à la terre. L'existence d'un projet de loi sur le régime foncier en cours de préparation est une occasion d'examiner sa pertinence dans le contexte actuel et de vérifier si les objectifs lui assignés d'unifier le droit foncier et d'assurer une sécurité juridique des titulaires des droits fonciers suffisent.

L'analyse menée dans le cadre de cette étude tient compte de la position du gouvernement: « la terre ne doit pas appartenir à l'Etat car s'il en était ainsi on en arriverait à l'étatisation des terres ou au système communiste qui entraînent de nombreux problèmes. En outre cette étatisation des terres serait contraire aux principes directeurs de l'Etat qui veut s'orienter dans la voie du libéralisme. La terre doit appartenir au citoyen (umuturage). Cette option offre beaucoup d'avantages. Le détenteur d'une terre se sent pleinement propriétaire et considère ainsi sa terre comme un instrument économique devant générer des profits. Le propriétaire peut ainsi hypothéquer sa terre pour obtenir un crédit ».

Ce choix politique veut transformer la terre en capital, en moyen de production; les formes d'appropriation doivent désormais correspondre aux impératifs de faire valoir et d'exploitation. Cette approche capitaliste relevant des principes du libéralisme exige une transformation des rapports entre l'homme rwandais et l'espace, entre la jouissance d'un bien et le devoir de valoriser ce bien pour s'intégrer dans la société globale en cours de construction. Cette volonté de transformation des rapports fonciers exige en conséquence que les analyses à faire soient les plus profondes possibles, qu'elles suppriment tous les malentendus résultant de l'histoire et de l'établissement et de l'imposition de nouveaux rapports sociaux, politiques et économiques. Les termes de référence définissent dans les objectifs spécifiques de l'étude les éléments suivants:

- Mener un diagnostic sur la problématique du régime foncier au Rwanda;
- Identifier (inventorier) les problèmes liés au régime foncier (avant, pendant, après la colonisation) à travers la documentation existante au Rwanda et sur terrain.
- Produire un rapport d'analyse pour les discussions futures.

L'étude devra dégager les liens entre la nouvelle forme de l'habitat regroupé (viabilisation, contexte social/économique, choix des sites) et la problématique du régime foncier et déterminer les avantages et inconvénients au niveau socio-économique et politique.

Le consultant considère que les dimensions du problème foncier ont été rarement prises en compte dans l'évaluation des politiques mises en place par les gouvernements depuis la colonisation. Les nouveaux rapports à l'espace introduits par le système de l'habitat regroupé consécutif au retour des réfugiés posent dans toute sa complexité le problème foncier qui devient un goulot d'étranglement, une sorte de nœud gordien pour la transformation sociale et la modernisation de l'économie agricole.

Les analyses faites dans le passé se sont inspirées des études menées pendant la période coloniale. Malgré leur forme scientifique et ethnologiste, elles étaient vecteurs d'une idéologie de domination et de privation des droits fondamentaux des populations concernées et surtout caractérisées par l'exogénéité des approches. D'autres études faites contenaient des objectifs de faire table rase du passé et de créer une nouvelle société de production sans tenir compte des intérêts des populations.

Le CCOAIB partagera ces analyses avec les différents acteurs et décideurs à différents niveaux au cours des débats qui seront organisés au niveau du Collectif et à la présence des autres organisations non-membres étant donné que ce défi est d'une portée nationale. Le souci de fournir les éléments de discussion et de débats a conduit à présenter le rapport sous forme de réflexion. Cette approche permet d'avoir une position à partager qui tient compte des écrits, de la documentation existante, des diverses positions prises sur les questions foncières ainsi que sur la situation actuelle vécue dans les villages visités au cours de l'étude.

Les villages visités ne constituent pas la seule matière première de référence de l'étude, mais bien un complément pour actualiser les données. L'intégration de cette réflexion dans la longue durée dégage des éléments invariants dans le temps et surtout la relativisation des problèmes souvent invoqués lors des visites ponctuelles. La réflexion suivante ne porte pas seulement sur l'expérience du regroupement de l'habitat en cours, mais bien sur toute l'expérience du regroupement au Rwanda depuis la colonisation.

L'élaboration de ce document se réfère à quatre textes:

- 1. L'avant projet de loi sur le régime foncier;**
- 2. La politique de l'habitat adopté par le gouvernement en décembre 1996;**
- 3. Les perspectives de développement du Rwanda horizon 2020.**
- 4. Etude sur la situation des droits humains dans les villages Imidugudu: ADL 2000**

Une bibliographie plus détaillée figure à l'annexe de cette étude. Ces quatre documents permettent d'identifier les mécanismes de fonctionnement du système foncier et surtout l'angle d'attaque des problèmes identifiés. Les propositions à faire doivent conserver la cohérence avec les orientations définies. L'examen de la problématique foncière doit se fonder sur une connaissance précise de l'histoire foncière de ce pays, des approches faites pour résoudre les problèmes, des solutions proposées pour s'adapter aux réalités et enfin sur les raisons avancées dans les différentes décisions et qui conduisent à la situation actuelle.

La perspective historique permet ainsi de tracer les grandes lignes suivies, les contraintes rencontrées et enfin les approches susceptibles de démarrer un programme foncier cohérent.

L'examen de cette problématique doit identifier les multiples enjeux économiques et politiques et vérifier les outils mis en place pour assurer la gestion foncière, principalement les différentes combinaisons juridiques et les mécanismes institutionnelles définissant les procédures et cadres référentiels de maîtrise. L'exemple actuel du Zimbabwe ainsi que les velléités identifiées au Kenya poussent à être attentifs à tous les problèmes et identifier réellement le fonds du problème et non ses manifestations.

Il devient ainsi nécessaire de prendre en compte le contexte historique pour dégager les rancœurs sous-jacentes, les espoirs déçus, les volontés d'acquiescer non satisfaites et les modalités de gestion foncière imposées. Nous pensons en partie que les difficultés actuelles sont liées à cette somme mal élucidée, mal appréhendée, orientée par des intérêts divergents, rarement complémentaires dans le cadre d'une économie agricole en mal de subsistance.

I. De la problématique et des enjeux fonciers

1.1. Un régime foncier conforme à l'économie pré coloniale.

- 1° Le Régime foncier précolonial était fondé sur la complémentarité agriculture et élevage selon le système « **Ubukonde et Igikingi** »; il était au service de la production économique et un facteur de stabilisation et d'équilibre des rapports sociaux de production. L'histoire sociale et économique du Rwanda ancien ne rapporte aucun conflit majeur dont le fondement serait basé sur les rapports fonciers. Les conflits individuels et familiaux ont sans doute eu lieu notamment les oppositions entre l'agriculture et l'élevage dans le cadre de la recherche des bonnes terres de pâturages, des espaces de transhumance pour le bétail et de domination des sources de qualité pour l'abreuvement des troupeaux. Tous ces conflits se résolvait dans le cadre des structures politiques et organisationnelles de la société précoloniale. Les modalités de résolution de ces conflits rendaient ainsi dynamique le système foncier et permettaient ainsi d'avoir une tradition juridique ou une jurisprudence qui consolidait ainsi la tradition rwandaise.
- 2° Les clans rwandais se répartissaient sur tout le territoire national dans des proportions différentes selon les régions mais dans un cadre de rapport de coexistence et de relations pacifiques. Ils se référaient de façon permanente à l'autorité suprême du « **Mwami** ». Les rapports fonciers étaient ainsi fondés sur la liberté d'occupation du territoire et la complémentarité des modes de production prévalant à l'époque.

La présence dans tous les clans des composantes sociales, caractérisées présentement d'ethnies, aux fonctions économiques basées sur les structures de production prédominantes de l'époque montre que les deux systèmes « **d'ubukonde** et **d'ibikingi** » s'intégraient pour soutenir l'économie du Rwanda précoloniale, l'expansion et le renforcement de la position du Rwanda dans l'ensemble de la région des grands lacs.

3° Les systèmes fonciers comportait de petites variations régionales, conséquence de la dynamique séculaire d'unification du territoire national. Ces variations ne touchaient en rien aux fondements structurels du système. L'appropriation foncière par « **l'umukonde** » touchait à l'appropriation d'un espace territorial sans la mettre en relation avec la mise en valeur. Les estimations faites à une certaine période montraient que la propriété « **Mukonde** » pouvait facilement dépasser 500 hectares, territoire sur lequel il devenait possible d'avoir plusieurs « **bagererwa** » soumis à des conditions de dépendance et de services réglementés par la coutume.

4° La structure politique précoloniale se présentait sous le paysage suivant :

- Un clan sous la direction collégiale des anciens avec un chef de clan reconnu avait en sa possession un territoire. Le clan pouvait installer une famille cliente « **bagererwa** » Cette installation visait à assurer la complémentarité fonctionnelle basée sur la spécialisation des clans dans les divers métiers liés à l'agriculture comme la forge et autres. Cette famille reconnaissait « **l'appropriation bukonde** » à travers les prestations diverses qui vers la fin de la période précoloniale étaient devenues symboliques tant l'activité agricole et l'activité d'élevage étaient devenues interdépendantes. Le principe de l'appropriation foncière était différent de la notion de mise en valeur comme garantie d'appropriation et signe extérieur de jouissance du bien.

- Le schéma de peuplement et de l'occupation du territoire se présente comme suit:
 - les clans premiers surtout dans la partie centrale du pays s'installaient sur les
 - sommets plats des collines plus fertiles et mieux accessibles;
 - les familles secondes occupaient les flancs.

Ce schéma se vérifie sur tous les lignages indistinctement de l'appartenance « ethnique » à laquelle se réclame cette famille. Les tableaux généalogiques déterminent les lignages premiers sur les sites et montrent le caractère pacifique d'installation et de migration des familles..

- L'expansion territoriale du Rwanda, les besoins d'assurer la sécurité et la défense du territoire, le renforcement de l'organisation sociale en milice avec à leur tête les chefs des milices introduisent une nouvelle forme de clientélisme et un nouveau motif de déplacement et de réinstallation des populations. Les nouvelles populations qu'elles soient des agriculteurs ou des éleveurs s'installent et avec l'accord du chef de clan sur les terres « mukonde » théoriquement appartenant selon le droit local à la famille ou au clan. Les terminologies ultérieures dénommeront ces catégories de population les « **bagererwa** politiques ». Elles subiront les effets des troubles de 1959 en vue de faire triompher « le droit **hutu** sur le droit tutsi. »

Ce descriptif est tiré des synthèses des débats menées en 1959 et 1960 au sein du Conseil supérieur du pays et au sein du premier conseil législatif du Rwanda après l'acquisition de l'autonomie interne.

- 5° Le droit foncier se présentait de la façon suivante:
- **Ubukonde:** droit clanique détenu par le chef du clan défricheur de la forêt;
 - **ubugererwa:** droit détenu par les personnes installées en vertu d'une autorisation du « **mukonde** » équivalent à la location.
 - **inkungu:** coutume permettant et autorisant le responsable politique local de disposer pour lui-même ou pour d'autres personnes, des propriétés en déshérence ou abandonnées.
 - **Intora:** coutume autorisant le responsable politique local de prélever un champ au détriment de chaque famille habitant sa circonscription, le champ devait être nu mais défriché. habituellement l'intora devait être remis au successeur mais rarement fut le cas car, le responsable devait avoir installé d'autres personnes. **L'intora** était une sorte de rémunération.
 - **Gukeba ou Kugaba:** installer des personnes dans un pâturage ou dans une terre en friche.
 - **Igikingi:** droit de pâturage détenu par une famille d'éleveur et intégré dans le droit pastoral.

Toutes ces formes d'occupation foncière du territoire pouvaient avoir des différenciations locales, des imbrications et des contradictions, sources de conflits qui devaient être réglés par le droit rwandais. A ces formes on pourrait ajouter le droit de **l'igisigati et de l'igikorera** qui se rattachait au système pastoral et aux mécanismes mis en place par le système ubuhake. Il était ainsi autorisé de faire de la vaine pâture sur les espaces agricoles récoltés.

- 6° A la veille de la colonisation, le système foncier traduisait la dynamique de développement de la société rwandaise et son positionnement dans l'ensemble de la région des grands lacs. Ces droits étaient respectés par toutes les catégories sociales; aussi, les rwandais pouvaient partir au-delà des frontières actuelles pour conserver les équilibres liés à la croissance démographique et à la cohabitation. L'interpénétration des activités au sein des divers clans et familles d'un même lignage et même famille engendrait une vision différente des divers facteurs de production que sont la terre, l'eau et la forêt. Les équilibres établis et consolidés par la tradition renforçaient la cohésion sociale dans ces formes d'échanges et de complémentarités et non plus dans la forme unique liée à l'ascendance. Les relations sociales établies à travers les rapports fonciers et les rapports à l'espace créaient les bases d'une vie sociale fondée sur la défense de ses intérêts.

1.2 La colonisation introduit un régime foncier dualiste.

7° L'avènement de la colonisation introduit dans la société des éléments exogènes et dominateurs susceptibles d'entraîner des modifications et des distorsions dans les équilibres internes. Le Rwanda à la fin du XIX^{ème} siècle échoit en Allemagne; elle resta dans le pays jusqu' en 1916. Il ne reste rien de leur passage dans les codes juridiques du pays. En ce qui concerne le domaine foncier, le pouvoir allemand reconnaît l'autorité du « **Mwami** » sur les terres et les premières missions catholiques et protestantes achètent les terrains pour en devenir des propriétaires. Les postes militaires installés dans le pays se font en relation avec les structures locales et occupent les espaces non mis en valeur. Dans ce cas précis, l'absence de valorisation ne doit pas être considérée comme une absence d'appropriation foncière. Les modalités d'échanges se font selon le système traditionnel d'accueil de nouvelles familles dans le clan local. L'achat de terrains devient une forme de cadeau plutôt que de contre valeur à la valeur foncière du terrain acquis.

8° Le Rwanda se trouve amputé des régions habituellement sous son influence où les déplacements et les migrations à la recherche des terrains agricoles ou des pâturages se faisaient dans un cadre national.

La colonisation limite ainsi les possibilités antérieures de résoudre les problèmes internes en recourant vers les espaces extérieurs, et le système est lent à intégrer cette vision dans la gestion quotidienne de la politique nationale. Le pouvoir colonial renforce le pouvoir local dans les régions où un système souple de domination fondé sur les intérêts mutuels existait notamment dans les régions du Nord Est.

9° Avec la colonisation belge, des changements dans la gestion du pays sont introduits et détruisent le système traditionnel. La Belgique applique les mesures coloniales datant du début de la colonisation c-à-d 1885, mesures qu'elle avait introduit dans sa colonie le Congo. La gestion politique dans l'ancien Rwanda se fondait sur le contrôle du système économique basé sur trois piliers: la maîtrise de la terre pour l'économie agricole, le bétail pour l'élevage et la sécurité pour garantir la prospérité. Cette trilogie, représentant la synthèse des grands équilibres, est démantelée et transformée en une administration unifiée. La réforme de 1926 territorialise le pays c-à-d divise le pays en chefferies unifiées et supprime les pratiques qu'un chef pouvait avoir plusieurs possessions dans les différents coins du pays.

10° Le nombre, l'étendue et la dispersion des possessions montraient l'importance d'un chef dans l'hierarchie traditionnelle. Cette forme de gestion territoriale était un facteur d'unité et de cohésion nationale. La nouvelle structure nivelle l'administration sans tenir compte de ces facteurs de perception de l'autorité qu'avait la société rwandaise. La suppression de structures traditionnelles se fait dans un objectif de mieux contrôler le territoire et de faire passer les instructions coloniales. Cette situation a sans aucun doute perturbé la société mais comme le Rwanda n'était pas une colonie de peuplement, la gestion foncière a continué de s'inspirer des pratiques traditionnelles.

- 11° La colonisation belge introduit le droit écrit repris dans les codes et lois du pays. La question fondamentale posée est de savoir si les diverses dispositions figurant dans la législation représentent réellement le cadre foncier, à travers lequel la problématique foncière doit être analysée. La codification faite de l'ensemble des textes juridiques peut-elle servir de clé de lecture du paysage foncier du pays? Le droit colonial est principalement élaboré pour satisfaire les intérêts des futurs colons, pour assurer la sécurité de leurs biens.
- 12° L'administration belge met en application l'ordonnance de 1885 sur l'occupation des terres. Deux idées se dégagent de cette ordonnance:
- **L'officier public colonial** pourra seul garantir les droits d'occupation des terres prises sur les indigènes. Les colons ou les étrangers qui veulent s'installer dans le pays doivent solliciter l'intermédiation du pouvoir colonial suivre ses propres règlements pour l'obtention des terrains et procéder à l'établissement des conventions d'installations.
 - **L'occupation des terres** doit se faire avec titre. Les indigènes ne doivent pas être dépossédés des terres qu'ils occupent. Les terres vacantes sont considérées comme appartenant à l'Etat.
- 13° Cette disposition introduit dans le système foncier rwandais la duplicité des systèmes. Les terres occupées restent soumises à la gestion traditionnelle et seule les colons pourront bénéficier du nouveau système protégé par la colonie. Comme le Rwanda n'était pas destiné à être une colonie de peuplement, le statut successif de mandat et de tutelle des nations unies ne fournissait pas de garantie de sécurité foncière permanente. Le droit écrit s'exerça ainsi seulement sur les terres des missions catholiques et protestantes, dans les circonscriptions urbaines, les centres commerciaux et de négoce. La mise en oeuvre des projets exigeait la cession des terrains par les chefferies aussi bien pour les gîtes, les projets agricoles et autres comme les missions chapelles qui ne figuraient pas dans la cadre des terres du domaine. La population rwandaise resta dans le cadre de l'exercice de son droit foncier et la densité de population entraîna l'élaboration des programmes de migration des rwandais vers le Congo, l'East Africa plus particulièrement en Uganda.
- 14° Le système foncier rwandais avait sa logique interne; il a permis à la société rwandaise et son économie de se développer dans un contexte de l'Afrique pré-coloniale et de faire du Rwanda une nation et de se constituer en un Etat nation. Cette structure politique a permis au pays de traverser bien des difficultés. Le droit colonial était un épiphénomène qui concernait peu d'individus. Par ailleurs, l'occupation des terrains par le gouvernement colonial passait par l'accord des autorités locales qui reconnaissaient le droit nouveau installé sur les zones concédées.

Nous présentons en annexe une copie d'un document où le conseil de chefferie du Bugesera octroie au Gouvernement un terrain pour les opérations de recherche en élevage à Karama. Cet exemple n'est pas unique, car nous connaissons des familles et autres individus qui ont obtenu des terrains selon cette voie, notamment dans la région de Kigali, principalement à Gikondo.

- 15° En raison de la forte densité et de la volonté d'exploiter les nouveaux espaces, le pouvoir colonial introduit le système de paysannat. Cette forme est proche du système traditionnel de **Gukeba**. Il se développa dans les régions de pâturage ou autres réserves de chasse. Il commença dans la région de **Bugarama** et au **Mayaga**. La famille recevait une portion de terrain de 2 hectares pour le développement des cultures de rente: le coton pour Bugarama et le café pour le **Mayaga**. Vers la fin de la décennie 50-60, ce programme de développement allait être renforcé par l'intervention du **Marché Commun européen** dans son financement. Cette opération, menée dans les zones de pâturage où le phénomène « **ibikingi** » était de pratique et développé après la suppression de « **l'ubuhake** » et le partage du bétail, favorisait le développement agricole et mettait en veilleuse l'économie d'élevage. Elle traçait une nouvelle orientation de développement agricole et surtout une rupture des équilibres installés à travers l'histoire entre l'activité agricole et d'élevage. Cela ne pouvait qu'entraîner des conflits sournois mais réels.
- 16° Le choix des territoires n'était pas gratuit si l'on considère le programme a posteriori. En effet, après le **Mayaga**, ce fut le **Bugesera et l'Icyanya**, zones de pâturage des grands troupeaux, domaines reconnus pour appartenir aux armées bovines de l'ancien Rwanda. La région des laves, zone de pâturage des populations « **bagogwe** » fut choisi pour devenir la zone d'extension de la culture du pyrèthre. Le choix des zones thécoles peut être compris dans cette logique de changer le système foncier. Le système agricole devait dominer le système foncier pastoral. Si nous n'enregistrons pas des conflits ouverts entre le pouvoir et les populations, il n'en est pas moins vrai que des tensions réelles se manifestèrent à cette période. On assista aux migrations des populations éleveurs vers le **Mutara et l'Uganda** ainsi que vers le **Congo**. Cette absence de conflits ouverts peut être mise sur le fait que les groupes concernés étaient les auxiliaires de l'administration coloniale: ils ont été malgré eux les exécutants d'une politique dont ils n'avaient pas la maîtrise.

Le foncier serait-il une partie de l'explication des troubles de 1959.

- 17° Le système foncier deviendra à partir de 1959 un facteur de conflit, une base de montage pour l'exclusion politique d'une partie de la population. Le changement d'alliance entre le pouvoir colonial et les autorités tutsi contribua à monter tout en épingle le droit foncier. Il commença par inventer le droit clanique et à proclamer sa suprématie sur le droit foncier public. En d'autres termes et tenant compte de l'idéologie prévalant sur l'occupation du territoire, le droit clanique exprimait le droit d'antériorité des « **hutu** » sur l'occupation du territoire.

Il fallait trouver les « bakonde » qui devaient être considérés comme les premiers propriétaires et remplacer les autorités traditionnelles tutsi. Le Conseil Supérieur du pays avait programmé l'examen du système foncier à la suite de la suppression de « l'ubuhake » et proposé dans la foulée une réforme foncière devant permettre de donner à chaque famille un terrain lui permettant de vivre dans les bonnes conditions; le système paysannat devait s'inscrire dans cette logique à long terme.

- 18° Avec les troubles de 1959, le système foncier devient pour les autorités coloniales un facteur de participation et de justification d'actions de tuerie et d'exclusion. En effet, les premiers réfugiés accueillis à **Nyamata** provenaient de la région de **Ruhengeri**.

Les troubles ont commencé début novembre et déjà le 23 novembre, le premier convoi est installé soit moins de trois semaines après le déclenchement des troubles. Les réfugiés sont appelés des « **bagererwa** » politiques chassés par les « **bakonde** ». Ils ne peuvent plus regagner leur région d'origine et être réinstallés parce que la terre qu'ils occupaient ne leur appartenait pas.

Même le bétail qui restait pouvait être considéré comme acquis grâce aux terres spoliées aux propriétaires. Tous ses éléments sont bien clairs dans les débats du Conseil Supérieur du Rwanda ainsi que du premier Conseil Législatif du gouvernement provisoire de 1960.

- 19° Ces réfugiés doivent être installés sur ces nouveaux sites choisis pour eux et doivent oublier, le système foncier oblige, leurs exploitations perdues. Les rapports officiels en arrivent à les appeler les réfugiés volontaires. Le droit foncier est ainsi manipulé pour justifier les actions politiques d'exclusion et de reconstitution des alliances et plus grave pour la destruction du tissu social constitué au cours des âges par la nation rwandaise. L'objectif est de remettre en vigueur les pratiques vieilles de plus de trois cents ans et qui ont perdu de leur applicabilité compte tenu des développements atteints par la société. Les mutations qui avaient permis d'unifier le pays sont considérées comme des facteurs exogènes à combattre de la même façon que le colonialisme.

- 20° Les débats sur le foncier allaient continuer sous la 1^{ère} République allant jusque à refuser la suppression du droit « **d'ubukonde et d'ubugererwa** » sous le prétexte que la forme n'avait rien de mauvais: elle exprimait les relations séculaires entre la population « **bahutu** ». Sa suppression officielle devait ainsi équivaloir à la reconnaissance que les bahutu pouvaient avoir exploité leurs congénères, ce qui était contraire à l'idéologie du **Parmehutu**. Cette attitude face à ce problème foncier explique la tension qui exista entre les membres du « **parme hutu** » de **Ruhengeri et Gisenyi** avec les autres membres des autres régions. Il faut en outre noter que les « **bakonde** » n'étaient pas nombreux. On dénombrait six « **bakonde** » dans la chefferie du **Kingogo** et 26 dans le **Bugoyi**. Ces « **bakonde** » étaient par ailleurs les notables régionaux du parti et s'opposaient à sa suppression pour leurs intérêts.

21° Cette situation allait entraîner des nouvelles formes d'occupation du territoire. Les « **bagererwa** » allaient être déplacés dans les nouvelles zones de paysannats. Considérés par les « **bakonde** » comme des locataires, ces populations allaient être poussés au peuplement des régions de **l'icyanya**, du **Bugesera** pour dégager les terres de certains « **bakonde** » particulièrement influents et contribuer à l'extension régionale de leur influence. Ces populations ne perdaient pas les liens avec leur région d'origine. En matière foncière, le système de « **l'isambu** » allait se généraliser et le sous bassement de ces migrations rendait presque nul le contenu des contrats signés dans le cadre du paysannat. Le contrat devenait secondaire par rapport à l'acquisition de l'exploitation.. On assista ainsi au transfert régional des traditions foncières vers les nouveaux espaces.

22° Le pouvoir colonial au crépuscule de son existence allait décréter que « toutes les terres non appropriées en vertu de la législation de droit écrit, grevées de droits coutumiers ou de droits d'occupation du sol appartiennent au domaine privé du pays ou au domaine public et ce, suivant leur affectation ». Le pouvoir confirme cette vision en 1976 par le Décret-loi n° 09/76 relatif à l'achat et à la vente des droits coutumiers ou des droits d'occupation du sol.

Ce Décret affirme que toutes les terres non appropriées en vertu de la législation de droit écrit, grevées ou non de droits coutumiers ou d'occupation du sol appartiennent à l'Etat. Cette disposition reprenait dans la forme le contenu du décret de 1960 sur le régime foncier et change complètement les données du problème. Alors que la colonisation reconnaissait l'exercice du droit coutumier, l'Etat s'approprie par décret toutes les terres coutumières et se met au-dessus de tout en ménageant seulement le droit de propriété acquis par la législation coloniale. L'Etat à partir de ce moment reconnaît le droit de propriété à travers le processus de l'enregistrement. L'opportunité de la prise de ce décret peut être posée: le décret de 1960 visait la protection des intérêts des colons installés dans le pays et à leur garantir la sécurité foncière, le décret-loi de 1976 exproprie pratiquement la population rwandaise et fait de l'Etat le propriétaire éminent de la terre. Les populations continuèrent comme si de rien n'était et ne changèrent pas leurs habitudes en matière d'acquisition et de transfert..

23° Les nouvelles acquisitions, les ventes, les transferts selon le système traditionnel continuèrent. L'Etat ne se donna pas les moyens pour mettre en application le contenu du Décret-loi. Ce décret enleva toute possibilité d'hypothéquer les terrains agricoles appartenant au système coutumier et la terre perdit sa valeur marchande pour être une immobilisation à valoriser. Les interventions publiques se manifestèrent également dans les procédures d'expropriation, de déguerpissement des populations et dans la réalisation des projets de développement.

Ce décret fut en fait une déclaration pour cause d'utilité publique en vue d'engager les procédures d'expropriation, il freina le processus d'appropriation selon le droit écrit et le réserva à une faible catégorie sociale limitée dans les centres urbains et supprima pratiquement les formes définies dans la loi communale de 1963. La forme d'appropriation selon le droit écrit permet seule à faire de la terre un capital susceptible d'hypothèque et un facteur de modernisation de la valeur de la propriété.

- 24° L'adoption du principe de l'appartenance de la terre à l'Etat allait de pair avec la suppression des droits quelconques sur les terres non encore mises en valeur. Cette action permettait ainsi de généraliser le système des paysannats et de distribution des terrains sur toute l'étendue du territoire national. La suppression du système « **igikingi** » conjuguée à leur communalisation permit au début des années 60 de distribuer les terres aux clients politiques du nouveau régime; les paysannats permirent aux « **bagererwa** » d'occuper les nouvelles terres en friche, de libérer ainsi les terres appartenant aux « bakonde » et de réduire les tensions sociales consécutives à la forte densité de population.
- 25° L'ouverture des nouveaux espaces de peuplement permet aux populations des zones à forte densité d'émigrer, d'acquérir des terrains, de limiter ainsi le mécontentement de la base à la suite de la perte de fertilité des sols consécutive à la suppression de l'économie d'élevage et du manque de fumure. Au début des années 80, les nouvelles terres n'existent plus et les problèmes commencent à se poser, problèmes de disettes, litiges familiaux d'appropriation et début de l'impasse. Comme le pouvoir avait cherché à résoudre le problème foncier à travers l'occupation de nouvelles terres, peu d'actions ont été entreprises dans le domaine agraire pour renforcer leur valeur intrinsèque de production et en 1990, le pays se trouvait dans une impasse de gestion foncière.
- 26° Le pouvoir reconnaît aux communes un rôle dans la gestion foncière. La conservation des droits afférents aux terres non enregistrées grevées de droits coutumiers est prévue dans la loi communale de 23 novembre 1963. Cette loi inclut parmi les dépenses obligatoires des communes les frais d'organisation du bureau d'enregistrement et du cadastre communal. Les mesures d'application de cette loi dans ce domaine n'ont jamais été définies par l'autorité gouvernementale. Compte tenu de l'importance organique de cette loi dans l'organisation du territoire et de la volonté du législateur de donner une autonomie de gestion à la commune, les dispositions donnent indirectement aux communes des compétences sinon identiques du moins comparables à celles de l'Etat pour les propriétés de droit écrit. Cette responsabilisation communale fait suite aux pratiques de la période coloniale où les autorités traditionnelles-chefferies et sous-chefferies avaient le pouvoir de faire l'allocation des parcelles et autres exploitations agricoles.

27° Cette responsabilité a été octroyée après la communalisation des espaces réservés aux «**ibikingi**». Cette disposition a reçu très peu d'applications dans les formes de son organisation. La loi communale a laissé les communes agir chacune à sa guise comme au temps de la colonisation. Mais une fois que la volonté est de valoriser la terre pour en faire une garantie, une réglementation appropriée et uniformisée pour établir la conformité des documents est indispensable. L'absence de cette réglementation a été aussi une occasion de faire de la gestion foncière une affaire de gestion politique locale et dans certains cas un moyen d'exclusion et une modalité d'accumulation pour les clients politiques.

1.4. De l'impasse à la crise.

28° Les problèmes devenaient de plus en plus aigus et la taille des exploitations agricoles diminuait sous la pression démographique. La moyenne des exploitations agricoles familiales dans l'ensemble du pays était évaluée en moyenne à 2 hectares dans les années 60. Cette référence a servi à déterminer la superficie moyenne à lotir pour chaque famille qui s'installait dans les zones de paysannat. L'enquête agricole de 1984 a montré que la moyenne était descendue à 1.20 ha. Les conclusions tirées par certains experts dans ce domaine sont que de telles dimensions rendent pratiquement impossible l'introduction de nouvelles améliorations techniques dès lors que les limites spatiales d'une utilisation optimale de la main d'œuvre ont été largement dépassées. Avec ces superficies, il devient difficile de parler d'agriculture alors qu'il s'agit pratiquement du jardinage.

Classe de S2	Etendue	%	Effectif (N)	%
« 0.25 ha	13.198,3	1	72.734	6.6
0.25-0.50 ha	76.732,8	5.8	209.089	19.0
0.50-1.00 ha	256.405.5	19.5	349.783	31.9
1.00-2.00 ha	378.576,0	28.7	270.417	24.6
2.00-3.00 ha	293.841.6	22.3	121.821	11.1
»3.00 ha	298.599.9	22.7	73.236	6.7
Total	1.317.354.2	100	1.097.080	100

Les données de ce tableau datent de 1984 , les superficies des exploitations agricoles ont continué à diminuer. Selon les experts agricoles, la productivité du travail commence à se faire sentir dans les zones du plateau central à partir d'un hectare, la superficie optimale se situant entre 1.5 et 2 ha.

Dans d'autres zones agro-climatiques, notamment les régions de l'Est du pays, les seuils d'une exploitation deviennent encore plus élevés suivant les caractéristiques physico-chimiques du sol.

29° Cette situation et le manque de perspectives de solution des problèmes fonciers allaient faire en sorte que le pouvoir de **Habyarimana** pouvait déclarer que le Rwanda était plein comme un verre d'eau, qu'il n'y avait pas de place pour accueillir ses réfugiés. Cette vision de trop plein ajoutée aux autres facteurs furent à la base de cette décision qui traduit on ne peut mieux encore l'impasse et l'incapacité d'assurer une bonne gestion du patrimoine foncier dans le pays.

Cette vision du pays, exprimée dans le langage politique, reprise dans les rapports des organisations internationales de coopération et dans les divers rapports présentant le pays, ajoutée à la superficie du pays et à son enclavement constituait un facteur limitant quant à l'identification des autres voies de valorisation du patrimoine foncier. Elle se répercutait dans les approches avancées lors des rencontres, séminaires et autres conférences sur les thèmes de la production agricole. Dans ce cadre, les propositions d'arrêter le système de succession, le morcellement des terres, et promouvoir l'émigration des rwandais vers les pays étrangers ont été faites.

30° Ces approches théoriques et technocratiques privilégiaient l'aspect production, ignoraient le facteur culturel et historique, ne cherchaient point de mécanismes de remplacement satisfaisant pour les populations dont le seul capital permanent est la terre et dont la valeur ne se déprécie pas avec le temps. Ces affirmations ne partaient pas d'une analyse profonde de la problématique foncière, elles se fondaient sur le principe que la terre appartient à l'Etat et ne prenait pas en compte des modalités de mise en oeuvre de cette politique foncière. Aucune analyse de proximité sur la situation foncière n'avait jamais été entreprise pour faire le point sur les réactions éventuelles à cette approche quasi mécanique d'un problème à forte sensibilité sociale. En effet, 84% des ménages avaient et ont peut-être encore des lopins de terres qui constituent leur seul moyen de vivre. Toute mesure administrative et même politique doit prendre en compte cette dimension. Les propositions de figer le parcellaire impliquaient un processus de retrait du capital sol à certains ménages sans offrir une alternative acceptable sur le plan technique et sur le plan des intérêts matériels à retirer de cette transformation sociale.

31° Ces propositions techniques n'ont pas reçu le même accueil auprès de la communauté rurale et auprès des actions gouvernementales. L'Etat à travers les projets agricoles notamment les projets forestiers et les aménagements des pâturages renforce son rôle dans l'appropriation de grands espaces, il devient non plus seulement le régulateur mais surtout le propriétaire foncier le plus important. Les actions de reboisement furent des facteurs importants d'accumulation foncière par les pouvoirs publics et par les privés.

Le reboisement était un acte simple d'appropriation foncière dans la longue durée; les forêts ne sont plus seulement plantées sur les espaces adéquats mais s'étendent même dans les zones propres aux cultures et à l'extrême dans les marais.

Ces immobilisations foncières réalisées à travers les boisements se font plus aisément qu'ils permettent aux propriétaires d'accéder au crédit: ils constituent une garantie acceptable par les banques au contraire des autres cultures qui sont saisonniers.

Les aménagements des pâturages constituent un autre aspect d'accumulation foncière et d'autant plus avantageuses que les acquéreurs sont aidés et soutenus par les programmes de développement et les facilités d'accès au crédit. Ces acquisitions ne suivent pas un règlement clair, et le système traditionnel d'appropriation récupère rapidement cette procédure.

32° Le conflit déclenché le 1^{er} octobre 1990 trouva le pays au bord de l'impasse sur le plan de la gestion foncière et prête à l'implosion en raison des difficultés internes liées à la gestion de l'espace. Des fortes tensions sur les terrains destinés à l'élevage se faisaient sentir aussi bien sur la forêt de « **Gishwati** » que sur les ranchs du **Mutara**. Les zones de pâturage commencent à être grignotées par la conquête de l'agriculture. Les problèmes fonciers sont exploités comme des outils de propagande pour recruter et impliquer les populations à la participation de la population dans l'exécution du génocide. Fort de l'histoire foncière du pays, cet argument trouvait sa justification. En effet, avec la communalisation des **ibikingi**, les principaux clients politiques bénéficièrent les premiers des lopins de terres, il s'agissait d'une récompense à la participation des premières activités de l'exclusion.

33° Avec le départ des réfugiés et l'invention des termes abagererwa politiques, les notables du parnehutu occupèrent les propriétés des anciens sous chefs et chefs et autres dignitaires, exploitent les boisements, héritent des têtes de bétail, sont ainsi capables de produire la fumure organique et assurent ainsi la conservation de la fertilité de leurs exploitations. Les exploitations agricoles dans les nouvelles terres en friches dans l'Est et le Sud-Est du pays sont octroyées aux clients politiques électeurs potentiels. Les migrants étaient aidés par les politiciens locaux et servaient les autres intérêts de consolider la présence du parti parnehutu dans les régions où il avait été minoritaire. Le problème foncier fut ainsi un facteur catalytique et mobilisateur suffisamment convaincant pour faire impliquer le plus grand nombre de gens dans l'acte de génocide..

1.5. Le foncier à l'épreuve du retour des réfugiés.

- 34° Le retour des anciens réfugiés ainsi que le départ en exil sous l'encadrement du gouvernement «**abatabazi**» entraîne une nouvelle perception des problèmes fonciers. Les anciens réfugiés trouvent un pays vidé de sa population et occupent les exploitations agricoles, récoltent les cultures. Le retour fin 1996 des réfugiés de 1994 pose le problème de la propriété et met au clair toute la problématique foncière. Le retour des anciens réfugiés était attendu dans le cadre des **Accords de Paix d'Arusha** malgré les contraintes et les réticences du régime **Habyarimana**.
- 35° Les **Accords de Paix d'Arusha** prévoyaient que « **le gouvernement rwandais devra disponibiliser des terres non occupées aujourd'hui par les particuliers, après identification par la commission de mise en oeuvre de rapatriement. La commission aura la latitude de prospecter et de sélectionner des sites d'installation sans restriction sur le territoire national** » Après la signature des Accords de paix d'Arusha, une commission mixte Gouvernement -FPR a circulé dans le pays et identifié les sites potentiels d'accueil des réfugiés. Les sites identifiés étaient insuffisants pour accueillir tous les réfugiés, surtout que le nombre réel des réfugiés qui postulaient à rentrer était mal évalué. Autant le protocole d'Accord sur les réfugiés avait été atteint, autant les difficultés de mise en application étaient prévisibles surtout que la partie gouvernementale tenait beaucoup à la protection du Parc de l'Akagera identifié comme zone potentielle d'accueil des réfugiés.
- 36° Le protocole sur le retour des réfugiés prévoyait dans son article 4: « **Le droit de propriété est un droit fondamental pour tous les rwandais. Par conséquent, les réfugiés ont droit de rentrer en possession de leur propriété à leur retour. Les deux parties recommandent cependant qu'en vue de promouvoir l'harmonie sociale et la réconciliation nationale, les réfugiés qui ont quitté le pays il y a plus de 10 ans ne devraient pas réclamer leurs propriétés qui ont été occupés par d'autres individus. En compensation, le Gouvernement mettra à leur disposition des terres et les aidera à se réinstaller** ». Si le protocole admet le principe de la propriété, sa recommandation pour les besoins de l'harmonie et la réconciliation nationale est une forme d'expropriation. Cette disposition devenue partie intégrante de la Loi Fondamentale est une forme sans équivoque de déclaration pour cause d'utilité publique. Le processus est légalement engagé et l'Etat devait leur trouver un terrain et aider à la réinstallation les personnes qui respecteraient le contenu de la recommandation..
- 37° Cet aspect du problème conjugué à la forme dont les réfugiés avaient perdu leurs propriétés et surtout leurs biens était à long terme une source potentielle de conflits; car au-delà du matériel, l'aspect émotionnel et culturel est important pour finaliser l'acte du retour. La récupération par le réfugié des biens matériels vaut moins que l'acquisition des objets symboles de sa réinsertion dans son milieu perdu pour des raisons de violence et d'injustice.

L'obtention d'un terrain échappe à partir de cette considération des aspects de production pour devenir un droit fondamental et un acte de reconnaissance de son appartenance définitive à la communauté des rwandais. Les réfugiés de 1959 devaient obtenir un terrain, un espace de vie, un espace de référence à partir duquel la domiciliation peut être faite. En face d'eux, l'argument du manque de terres ne peut plus tenir quand l'on vise l'égalité de tous, l'égalité des chances dans l'exercice des activités de développement du pays.

38° L'occupation des biens des réfugiés partis en 1994 crée une illusion temporaire sur les possibilités ouvertes aux personnes qui viennent de rentrer. Les choix politiques d'occupation du territoire n'avaient pas encore été pris, notamment en ce qui concerne la mise en application relative au système d'habitat groupé. Le retour de 1996 rend le problème clair et conflictuel. Le droit de propriété est un droit fondamental, les personnes rentrées doivent rentrer dans leurs biens. Le schéma suivant se présente:

- Le respect du droit de propriété exige que les réfugiés de 1996 récupèrent leurs biens dans les meilleurs délais pour confirmer le principe d'un état de droit.
- les anciens réfugiés doivent recevoir des terrains pour leur permettre de produire étant donné que la majorité d'entre eux sont des agris-éleveurs.
- l'État a le devoir de mettre à la disposition des personnes rentrées des terrains pour rendre applicable la recommandation relative au délai de 10 ans. La mise en oeuvre de ces actions exigeait une concomitance dans la réalisation de ces opérations.

39° Face à cette situation, des nouveaux problèmes surgissent comme conséquence au génocide. Certaines terres sont inoccupées parce que leurs propriétaires ont été tués; elles ne sont pas exploitées et la brousse gagne petit à petit ces espaces. Si le propriétaire est mort, il peut y avoir au moins un ayant droit qui peut prétendre à cet espace de culture. A partir du principe de mise en valeur et des besoins économiques, la question posée devient: est-il possible d'ignorer le principe de la propriété et le sacrifier pour des raisons de production? La société ou l'État peut-il être l'otage du droit de propriété et laisser inexploités les espaces vides et aptes à la production? Le problème foncier est ainsi posé dans tout son ampleur. En effet, le foncier a été longtemps confondu à l'appropriation de la terre dans le cadre de la petite propriété agricole. Cette domination n'a pas permis le développement des autres mécanismes de gestion foncière notamment la location, le prêt, ou l'exploitation en commun selon des mécanismes offrant les garanties de production et de garantie de propriété.

40° Les pouvoirs publics répondent à ces problèmes de la façon suivante:

- Les espaces inoccupés comme **le parc national de l'Akagera** sont parcellisés et distribués aux agriculteurs et aux éleveurs; les agriculteurs reçoivent au moins deux hectares et les éleveurs obtiennent en moyenne 25 hectares en se basant sur un hectare pour deux têtes de bétail;
- Les terrains communaux, les boisements localisés sur les bonnes terres, les pâturages et les zones proches des bas-fonds de marais sont octroyés aux anciens réfugiés;
- Dans les préfectures de Kibungo, Umutara et Kigali rural, les exploitations sont subdivisées entre les anciens occupants et les réfugiés de 1959 mettant à la disposition de ménages au moins un hectare de terres.
- Les terres appartenant aux rescapés qui n'ont pas de maisons à l'intérieur pour raison de destruction sont en grande partie inoccupés et dans certains cas accueillent les villages de regroupement de l'habitat.

41° Malgré ces actions, beaucoup de ménages restent sans terres et le problème n'est point solutionné. Les approches proposées ne sont que des palliatifs; elles s'ajoutent aux problèmes d'appauvrissement et de paupérisation fortement avancée avant le conflit de 1990. Le monde rural était au bord de la rupture en ce concerne l'autosuffisance et la conservation des capacités de production et du niveau de vie. Le morcellement des terres et la mise en culture des terres de moindre fertilité ne permettaient plus une intensification conséquente des techniques agricoles.

42° A ces éléments, le droit à la succession étendu à tous les enfants sans distinction de sexe entraînera sans aucun doute un morcellement accru des exploitations agricoles. Dans le contexte actuel où la terre reste pratiquement le seul l'objet de valeur à hériter dans le monde rural et étant donné que 84% des ménages possèdent au moins une exploitation supérieure à 0.50 hectares, le morcellement proche de l'atomisation des exploitations agricoles va continuer à moins d'une décision légale importante et coercitive. En l'absence des règlements précis ayant trait à l'organisation de la production agricole, des conflits ne manqueront pas de surgir et de freiner les possibilités d'amélioration des techniques de production.

43° Les conséquences de la guerre et du génocide introduisent des nouveaux aspects ainsi qu'une nouvelle dynamique dans l'appropriation foncière. Les femmes qui étaient exclus de la succession sont devenues de droit les héritiers de leurs parents à la suite du décès de leurs parents et maris. Elles ne sont dans la plupart des cas en compétition successorale avec personne. Les enfants en dessous de l'âge adulte sont chefs de ménage et par conséquent des responsables de fait des exploitations agricoles.

En plus, la disparition, des familles modifient le système patriarcal de succession de façon que les enfants vont occuper les exploitations appartenues à la famille de leur mère. L'administration est obligée de donner des terres aux familles dont le chef de ménages est une femme pour des raisons de veuvage. La législation à faire doit tenir compte de cette nouvelle donnée.

1.6. Eléments du projet de loi sur le régime foncier.

44° Le Gouvernement prépare depuis plus de trois ans une loi sur le régime foncier qui tarde à être adoptée pour sa mise en application. Cet avant-projet de loi proclame les orientations majeures suivantes:

- La terre fait partie du patrimoine commun de tout le peuple rwandais et l'Etat dispose d'un droit éminent de la gestion des terres situées sur le territoire national. Ce droit est exercé dans l'intérêt général en vue d'assurer le développement économique et social.
- La jouissance des droits fonciers sans exclusion et sans discrimination pour les citoyens. Les étrangers peuvent bénéficier du droit d'emphytéose et même du droit de propriété sur les biens immobiliers en vue de l'encouragement aux investissements extérieurs.
- Les droits coutumiers sont reconnus comme des droits de propriété sans tenir compte des conditions de son acquisition, l'essentiel étant son acquisition dans le cadre de la bonne foi. L'avantage est octroyé aux bénéficiaires du droit écrit, la limite est fixée à 30 hectares alors que pour les occupants coutumiers, elle est fixée à deux hectares.

La loi ouvre les possibilités pour les personnes devant investir dans l'agriculture; pour les exploitations de droit coutumier, les superficies supérieures à 2 ha rentrent dans le domaine public, toutefois, sur la base d'un programme cohérent de valorisation présenté par l'occupant, la reconnaissance du droit de propriété sera faite et l'enregistrement du titre pourra être faite. Cette même disposition s'applique sur les espaces supérieures à 30 ha dans le cadre du droit écrit.

- La loi subdivise les terres en deux catégories: les terres urbaines et les terres rurales, unifie le modalités de sa gestion et détermine les terres appartenant au domaine public et au domaine privé. Elle crée une réserve foncière nationale gérée par l'Etat ou par la commune selon le cas.
- L'Etat peut céder les terres au domaine foncier des communes en vue de son usage public o privé.

- Les lois particulières déterminent les conditions d'utilisation optimale des terres en fonction de la destination: habitat, agriculture, foresterie, élevage infrastructures, exploitation des eaux et lacs mines, marais et autres exploitations des ressources naturelles.
 - Le ministre ayant les terres dans ses attributions en collaboration avec les autorités locales peut procéder au remembrement en vue de constituer des exploitations viables. La compensation fondée sur la qualité agronomique des sols et sur les infrastructures d'amélioration foncière ou de conservation est remboursée par les bénéficiaires des terrains.
 - Des commissions foncières seront créées au niveau national, préfectoral et communal.
 - Les terres domaniales sont données à titre gratuit, loués ou vendus. Les terres de marais ne peuvent pas être concédées à titre définitif.
 - Au niveau de chaque commune, un bureau du conservateur foncier chargé de l'enregistrement sera créé ; ce bureau travaillera en liaison avec la commission foncière communale.
 - Les transferts fonciers réalisés par le représentant de la famille exigent un accord préalable de tous les membres. Le projet de loi institue et privilégie ainsi l'appropriation foncière familiale et non individuelle.
 - Les concessionnaires des terres ont l'obligation de la mise en valeur en conformité avec la destination des terres, d'assurer la protection et la conservation des sols, de respecter les servitudes publiques et de payer les redevances selon les directives des autorités compétentes.
- 45° Ce projet de loi reprend les dispositions légales contenues dans les divers textes de niveau loi, les résume et les simplifie. Il prend en compte les éléments des textes de lois sur l'aménagement urbain et du territoire, sur la législation domaniale, sur l'enregistrement, sur le droit des biens et de la propriété, sur les droits des contrats et des obligations, sur le droit de la famille ainsi que sur le droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il s'efforce d'en faire la synthèse sans toutefois détailler les dispositions de mise en oeuvre pratique. Un projet de loi de cette importance devrait être accompagné des décrets et arrêtés et autres instructions d'application afin de permettre le démarrage de la réforme dans des conditions claires. Les propositions des décrets et arrêtés sont à préparer avant toute approbation afin de clarifier toutes les procédures foncières. L'expérience montre qu'il se passe un délai important entre la promulgation de la loi et la publication des décrets et arrêtés d'application. Ce délai est utilisé la plupart du temps pour dénaturer le contenu de la loi et l'adapter aux intérêts particuliers. Il permet également d'orienter l'interprétation de certaines dispositions au profit des intérêts locaux et particuliers.

Il faut en convenir, cette loi sur le régime foncier sera un des actes fondamentaux dont les effets se feront sentir sur la société et sur l'économie nationale. La terre n'est pas seulement un bien économique, elle est aussi sociale et culturelle.

1.7. Enjeux et perspectives dans le domaine foncier.

- 46° Ce projet de loi en cours de discussion fait face à un problème fondamental; il reconnaît la propriété privée et intègre les droits coutumiers qui sont désormais reconnus. Des réfugiés sont rentrés depuis 1994, l'Etat devait leur trouver des terrains de réinstallation, cela n'a pas encore été fait pour un certain nombre notamment le cas des déguerpis de **Gishwati**. Ils attendent encore. L'adoption de ce projet signifierait qu'il pourrait y avoir des rwandais qui risqueraient d'être exclus de l'accès à la terre. La recommandation de 10 ans risque de perdre de sa valeur et ouvrir les possibilités aux populations d'aller réclamer les anciennes propriétés familiales conformément au respect du droit de la propriété privée. Ce comportement prévisible ne résoudra pas non plus le problème, car, au cours des trente dernières années les réserves foncières ont été totalement occupées; il restera que l'on le veuille ou non des familles exclues par l'histoire du droit à la terre.
- 47° Par ailleurs le remembrement et le partage des terres en dessous du seuil de 2 hectares constitue une opération antiéconomique et dans le fonds contraire à la stratégie de développement du Rwanda à l'horizon 2020. Il faut toutefois préciser qu'il n'y avait pas d'autres alternatives face à l'acuité du problème de réinstallation des réfugiés. Il devient donc nécessaire de différencier le foncier du processus agricole, de l'intégrer dans l'ensemble du développement économique, de reconnaître l'impasse dans lequel nous nous trouvons. Cette attitude permettra de proposer des mesures radicales qui doivent montrer et convaincre qu'une grande partie de la population peut vivre et vivre mieux sans faire de l'acquisition d'une terre agricole une priorité. Cette approche est un défi et exige de revoir les schémas classiques que nous avons sur le foncier pour le faire quitter du domaine d'appropriation à un mode de meilleure valorisation. La terre n'a de valeur que ce qu'elle peut produire.
- 48° La stratégie de développement à long terme propose la modernisation de l'agriculture, l'élimination de l'agriculture de subsistance et le développement des produits d'exportation à haute valeur ajoutée. Cette orientation stratégique se fonde sur les constats suivants:
- la diminution drastique de la productivité agricole;
 - une disette quasi permanente;
 - une malnutrition chronique qui s'étend sur le territoire national.

L'idéologie que tous les rwandais doivent subsister à travers l'agriculture de subsistance ne tient plus et est porteuse de tensions. Sans un changement radical de perception des conditions de développement, et avec la persistance de la petite propriété familiale conjugée au système successoral, l'espoir sera limité. Si nous partons sur l'hypothèse d'une exploitation familiale d'une moyenne de 1 hectare et comprenant en moyenne 6 personnes et en prenant en compte la volonté du gouvernement de spécialiser la production, les possibilités de générer des revenus restent faibles.

49° Tableau: perspectives de génération de revenus agricoles.

numéro	Produits	Prod/ha/enkg	valeur monétaire	moyenne/person
1	Pommes de ter	30000	900000	150000
2	Riz	5000	1000000	160000
3	Sorgho	4000	240000	40000
4	Maïs	3500	350000	60000
5	Soja	1500	300000	50000
6	Arachide	1500	300000	50000
7	petit pois	1000	200000	30000
8	Haricots	2000	160000	26000
9	pat.douces	20000	400000	65000
10	Maniocs	50000	3000000	500000
11	Banane	35000	1000000	160000

Ce tableau ne cherche pas la précision, il veut indiquer que si les familles ayant au moins une exploitation d'un hectare continuent à vivre de l'agriculture, les revenus maximaux à atteindre dépasseront rarement les 100\$ us par saison culturale. Il est possible de multiplier par deux ces revenus potentiels et cela par tête si nous tenons compte de l'agriculture à deux saisons. Les moyennes de production retenues correspondent aux rendements des centres de recherche et non la résultante des pratiques paysannes. Les prix unitaires des produits correspondent aux produits du marché tel que publiés dans les journaux locaux. Ce tableau permet d'indiquer les limites de revenus à générer s'il n'y a pas de changement de système. Ceci appelle donc un changement de vision, si nous voulons éviter une paupérisation constante de la population agricole. L'avenir apparaît pour la majorité être en dehors de l'agriculture et il faut trouver des emplois hors agriculture pour garantir la viabilité de la société rwandaise.

II. De l'habitat regroupé en relation avec le problème foncier.

II.1. Un problème rarement posé.

50° Les politiques d'habitat ont passé par des changements d'approche au cours de ces 30 dernières années. Les actions entreprises par le gouvernement en matière d'habitat ont consisté en la construction des logements des agents de l'Etat dans les chefs lieux de préfecture, l'octroi des crédits immobiliers à des taux du marché pour la construction des villas individuels. La majorité des constructions des logements ont été le fait de l'effort d'épargne individuel aussi bien dans le milieu urbain que dans le milieu rural.

En raison de la faiblesse des revenus, cette approche sans le soutien des structures publiques et en l'absence des mécanismes incitatifs a contribué à l'extension des quartiers insalubres dans les centres urbains et à la consolidation de l'habitat dispersé. L'habitat a fait peu l'objet des préoccupations des gouvernements qui se sont succédés dans la gestion des affaires publiques.

51° La catastrophe humanitaire de 1994 accompagnée de la destruction des maisons, le retour précipité des anciens réfugiés de 1959, l'exil d'une partie importante de la population rwandaise vers l'ancien Zaïre, le Burundi et la Tanzanie, leur retour quasi forcé ont introduit une nouvelle donne en matière d'habitat et de logement; de simple problème social, l'habitat et le logement deviennent du jour au lendemain un problème de politique sociale, économique et de sécurité pour le pays. L'acquisition de ce multiple dimension et la complexité de la situation socio-politique de l'après génocide constituent présentement le sous bassement de la mise en oeuvre de la politique de l'habitat regroupé.

Cette situation explique la raison pour laquelle l'appréhension des problèmes d'habitat au Rwanda doit sortir des cheminements classiques de réflexions fondées sur les intérêts économiques ou l'amélioration des conditions de vie des populations rurales pour prendre en compte tous les paramètres avoués ou non avoués. Les dynamiques de la mise en oeuvre de cette politique, les résistances affirmées ou les attitudes détournées de refus et de rejet ne peuvent être compris que dans ce contexte global. Les discours utilisés dans ce domaine, les réclamations avancées par les populations sont autant des indicateurs du niveau de compréhension et d'adhésion à cette politique.

52° L'analyse de la documentation ancienne montre que plusieurs auteurs et spécialistes du développement rural, que de nombreux séminaires et autres rencontres touchant le développement global du pays ont toujours insisté sur la mise en oeuvre d'une politique de regroupement de l'habitat rural comme une des voies indispensables pour le développement. Cette vision reprenait un constat d'impasse renforcé au début de l'indépendance dans le Cadre du Plan Intérimaire d'Urgence 1960-1970.

Ce document de planification économique et sociale affirmait que « **la dispersion de l'habitat, résultante de causes multiples, est définitive pour la population actuelle. C'est-à-dire que toute opération de regroupement de la population active, dispersée dans ses ingos, est inconcevable sur le plan économique, sociologique et financier** ». Il proposait ce qu'il appelait la « **coagulation urbaine** » pour une fraction du croît démographique, à l'occasion de la mise en valeur des terres nouvelles et la renonciation à la dispersion anarchique des équipements publics.

- 53° L'impasse était reconnue en ce qui concerne l'habitat rural. Le plan ne reconnaissait aucun facteur positif aussi bien sur le plan économique que sur le plan sociologique de ce système d'habitat dispersé mais notait plutôt l'incapacité à assurer la transformation des modes d'occupation du territoire par l'habitat rural. Cette incapacité lui faisait proposer un canevas flou de coagulation urbaine, termes dont les contours n'étaient pas suffisamment définis. Cette quasi-démission devant un problème d'une telle ampleur a contribué à l'extension de paysannats. Cette attitude conduisait à ignorer l'acuité du problème de l'inélasticité du territoire et à terme faire face à une impasse résultant de l'absence de nouvelles terres à conquérir.

Il devient ainsi possible de comprendre la situation actuelle: les boisements et forêts naturelles sont présentement détruits au profit de l'agriculture et de l'élevage et les zones marécageuses ainsi que les autres bas-fonds sont cultivés à l'absence d'un programme ou d'un plan d'aménagement tenant compte de la préservation des équilibres hydriques fondamentaux. Les problèmes fonciers deviennent ainsi aigus et les zones considérées comme des réserves seront bientôt occupées. Dernièrement, Les autorités publiques ont fait un constat amer que la forêt de Gishwati était définitivement perdue en raison de son occupation anarchique. Demain, il ne sera pas étonnant de faire un même constat pour les zones marécageuses de l'Akagera surtout que l'agriculture touche présentement ses dernières marches proches du Lac Rweru et que leur exploitation se fait en l'absence d'un plan d'aménagement répondant à toutes les inquiétudes liées à l'équilibre hydrique.

II.2 Des expériences d'habitat regroupé mal engagées.

- 54° Le regroupement de l'habitat fut au cours des trente dernières années sans cesse un sujet de débat politique, un principe largement accepté de gestion de l'espace, un défi aux contours mal définis et surtout aux conséquences mal connues ou mal appréhendées faisant peur aux décideurs politiques. Que le regroupement de l'habitat apparaisse comme la seule issue de développement et de meilleure gestion du territoire, les autorités politiques en avaient pris conscience. Le problème consistait à prendre une décision applicable. En 1975, il est devenu clair que le système de paysannats n'avait plus d'avenir, le croît démographique ne devait plus correspondre au défrichement de nouvelles terres.

Un programme de villagisation fut entrepris à l'Est du pays dans les Communes Gashora et Sake. L'ouverture de nouvelles terres devait se faire dans le cadre d'un habitat regroupé. L'obtention d'une exploitation agricole était conditionnée par l'acceptation de vivre dans le village. Plusieurs villages furent construits avec des promesses de réaliser leur équipement en eau potable, en écoles et en centres de santé. Ces réalisations devaient être renforcées en 1977 par le décret que cette année devait être consacrée à l'habitat.

- 55° L'absence d'une définition de politique claire ainsi que d'une stratégie conséquente, la légèreté dans les prises de décisions et dans le suivi des programmes ont entraîné les effets contraires. L'habitat dispersé a été renforcé, une mauvaise propagande relayée par les chansons politiques a fini par détruire les fondements même du principe de regroupement de l'habitat. Tout le monde se souvient de la chanson d'un orchestre de la place qui affirmait que « Gutura heza ni ugutura ahegereye umuhanda ». L'habitat était transformé in situ et les reculs légaux de construction en rapport avec les infrastructures publiques comme les routes, les adductions d'eau et les lignes hautes tensions n'étaient plus été respectées. Les quartiers spontanés dans les centres urbains se sont développés, les vigilances urbanistiques ont été abandonnées au profit des initiatives privées de construction de logements. Les aspects de cette politique prirent la forme de slogans et les actions mises en place n'étaient pas le résultat d'une politique conçue avec une stratégie et une programmation concertée et acceptée par tous les acteurs sociaux qui sont intervenus dans ce secteur.
- 56° Cette démarche de politique de l'habitat regroupé fut rapidement abandonnée: elle manquait d'actions d'appui et de renforcement qui devaient assurer sa durabilité. Les infrastructures d'appoint n'ont pas suivi: les populations ont attendu l'eau potable qui n'est venue que rarement, l'agriculture qui devait être améliorée par la traction animale est restée traditionnelle. Le transport des récoltes par les animaux ne fut jamais introduit: seulement un âne était le point de curiosité des enfants du village de « **Gashora** » dans le cadre du **Projet BGM**. Les autorités locales n'ont point organisé les populations pour assurer la sécurité des cultures contre le banditisme et contre la prédation des animaux. Lentement, les agriculteurs ont construit des cases de passage qui sont devenues à terme des maisons définitives.
- 57° 10 ans après le démarrage de cette expérience, plus de 70% des maisons du village pilote de **Gashora** étaient occupées par des locataires salariés agricoles ou des familles exploitant le marais de la **Nyabarongo**. Le grand nombre était constitué par les nouveaux migrants principalement en provenance de **Gikongoro et Kibuye**. Ces villages étaient à cette époque des centres de transit vers les migrations clandestines en **Tanzanie**. Les autorités locales elles - mêmes avaient perdu la foi dans ce système de transformation de l'économie rurale. En tout état de cause, les paysans qui occupaient ces maisons étaient de paysans sans terre.

L'expérience n'a plus eu de suite et les villages de **Gashora et de Sake** sont restés des cas d'études et des témoignages réels sur le fait qu'une politique de l'habitat doit avoir et conserver dans le temps des cohérences internes et avoir des mécanismes de suivi et de gestion pour garantir la sustainability de l'opération.

II.3 Des villages aux pôles ruraux de développement

- 58° Les évaluations de ces expériences, l'impasse atteint par le système de paysannats ont poussé les gens à réfléchir sur des modalités et des mécanismes devant garantir le succès de regrouper l'habitat. La réalisation de cet objectif devait désormais prendre en considération les préoccupations économiques. Le regroupement de l'habitat devait être un moyen pour soutenir et renforcer le bien être de la population. Les expériences menées étaient décourageantes et montraient un échec certain pour empêcher de repartir sur les mêmes bases et surtout à partir de mêmes concepts. Le regroupement devait se structurer à partir des centres et ces derniers devaient être transformés en pôles ruraux de développement. La composante économique du regroupement de l'habitat devait désormais être prise en compte et mise en avant. Cette démarche transpirait dans le document du IIIème plan quinquennal de développement économique où il était proposé d'aménager trente centres ruraux qui devaient s'insérer dans un ensemble d'armature urbaine hiérarchisée et quadrillant tout le territoire national. L'idée de trente centres devait permettre d'aménager trois centres par préfecture et servir d'exemple aux autres centres. Le plan quinquennal devait permettre de faire une évaluation de l'opération et les leçons à tirer une fois positives pouvaient être étendues à tout le pays.
- 59° Le village purement rural ainsi que les groupements des agriculteurs n'étaient pas viables dans le contexte socio-économique du pays. Un groupe de professionnels de l'aménagement du territoire, de l'habitat, du développement urbain et de l'environnement s'est penché sur cette problématique et a conclu à la mise en place d'une organisation de réflexion de recherche et d'appui dans le domaine de l'aménagement du territoire. Cette organisation partait du point de vue que le gouvernement manifestait peu de volonté et d'enthousiasme dans la réalisation des programmes de regroupement de l'habitat et les programmes prévus dans le plan n'étaient pas financés. De cette façon **I'Ong Aramet** est née et a affiché ses objectifs contenus dans sa charte constitutive. Ses ambitions étaient limitées à l'élaboration des programmes pilotes d'aménagement des pôles ruraux de développement qui devaient servir comme des noyaux de peuplement rural sous la forme regroupée et surtout devaient développer les emplois non agricoles qui avaient à assurer la durabilité des programmes.

- 60° La création des emplois non agricoles dans le milieu rural était une façon de créer un nouveau marché pour les produits agricoles et un moyen de générer des nouvelles ressources pour le monde paysan. Le problème de l'emploi est un problème fondamental et il est même possible de dire que certains problèmes considérés comme des goulots d'étranglement pour le développement du pays ne sont en réalité que des épiphénomènes, notamment le problème de la jeunesse, et de la délinquance urbaine. Aussi longtemps que les gens seront sous employés ou sans emplois du tout et sans espoir d'en trouver, ces problèmes de jeunesse et de délinquance vont être considérés comme des problèmes fondamentaux alors qu'une grande partie serait résolue avec la création des emplois. Ce problème d'emploi est un défi pour le monde rural et pour le pays tout entier. La génération des emplois non agricoles dans le milieu rural sera une contribution au renforcement des capacités de nos campagnes et une façon d'assurer la rétention de la population et freiner le mouvement de l'exode rural.
- 61° La notion de pôle de développement a par la suite fait l'objet d'analyse par le Ministère de la Planification Economique. Il a établi et défini une armature urbaine hiérarchisée de villes et centres secondaires. Le choix de ces centres prenait en compte la localisation, la fonctionnalité et le dynamisme économique. La réalisation de ce programme d'aménagement des pôles ruraux de développement exigeait une prise de conscience du rôle et de l'importance de ces centres dans l'organisation du développement. La faiblesse des ressources nationales et l'absence d'une politique à long terme intégrant toutes les dimensions du développement ont rendu les travaux du Ministère du Plan des travaux plutôt académiques que des outils de base pour promouvoir l'essor du pays. Les gens avaient conscience de l'importance mais les moyens de mise en oeuvre de ces actions faisaient défaut pour des raisons de dysfonctionnement du système. Au crépuscule du régime Habyarimana, aucune action n'a été entreprise dans ce secteur; les orientations n'étaient pas données et la gestion rationnelle des ressources rares comme le territoire ne figurait pas à l'ordre du jour.

II.4 Le regroupement de l'habitat devient un modèle d'occuper le territoire.

- 62° Le pays à partir de 1990 a connu une situation conflictuelle qui a conduit à des négociations entre le Gouvernement et le FPR. Les réfugiés devaient rentrer et trouver des zones d'habitat. Les personnes déplacées par la guerre devaient rentrer sur leurs collines et trouver leurs constructions et logements détruits. Ces deux catégories de gens devaient être aidées dans leur réinstallation. Le protocole d'accord sur le retour des réfugiés prévoit que l'installation se fera dans le cadre de l'habitat groupé dans un objectif de faciliter l'accès aux infrastructures de base et aux équipements indispensables pour garantir leur bien être. Les Accords de paix d'Arusha sont devenus partie intégrante de la Loi fondamentale.

La décision de promouvoir la villagisation ou le regroupement n'est point seulement une décision gouvernementale, mais bien une orientation générale et constitutionnelle à mettre en application. Les villages ne devaient pas être réservés aux réfugiés, auquel cas les centres de regroupement risquaient de devenir des ghettos et une source de division. Cette opération devait contribuer à assurer la réconciliation nationale.

- 63° Les réfugiés de 1959 sont rentrés massivement en l'absence des structures d'accueil adéquates. Ils ont occupé les maisons et les biens de ceux qui étaient partis. Cette situation n'était que transitoire; avec le retour des exilés fin 1996, le pays se trouvait en face d'un défi énorme et d'un problème dont les aspects et les contours étaient multidimensionnels. Des choix devaient être faits, des choix souvent douloureux sur le plan individuel, mais indispensables pour conserver les équilibres instables de la société rwandaise touchée dans ses structures internes. Le logement était un problème immédiat, le terrain de culture intégré dans le schéma traditionnel d'appropriation foncière, seule garantie de survie dans le contexte de notre société aussi bien de la famille que des biens était un besoin fondamental.
- 64° Le gouvernement rwandais directement après le génocide et la guerre n'avait pas directement les capacités d'établir sa politique de réinstallation et de réintégration des réfugiés définie dans les Accords de paix d'Arusha dans le cadre du protocole sur le retour des réfugiés. Le système de paysannat, qui garantissait à la famille un terrain agricole ou d'élevage était tentant malgré les limites internes propres au système. Le pouvoir n'a pas tardé à constater que s'engager dans cette voie était directement aller vers une impasse qui allait handicaper les organes de décision dans les choix des politiques de développement. Des opérations d'octroi de parcelles de terrain agricole et d'élevage furent réalisées en l'absence d'un plan d'aménagement régional ou même de plan élémentaire de topographie. L'urgence de la réinstallation, l'implication à long terme de l'acquisition d'un terrain, l'absence de politique et de ligne directrice concertée et acceptée devait entraîner des conflits d'intérêts entre la population et les autorités. Cette situation fut à l'origine des tâtonnements, de l'exploitation des boisements et des forêts naturels et surtout une occupation individuelle des zones de réserves agricoles comme les marais et autres espaces humides susceptibles d'être exploités toute l'année. Le paysage rural a pris dans certaines zones l'aspect du système d'enclosure connu dans l'histoire européenne.
- 65° Dès janvier 1995, le Gouvernement et certains ONGs ont mis au point un programme de réinstallation des populations dans les villages et des sites ont été choisis notamment en Préfecture Umutara, Kibungo et Kigali rural.. Ces sites ont été choisis en raison de la concentration des rapatriés et un nombre important des rescapés du génocide sans abris. Le village à construire devait refléter la nouvelle donne démographique et surtout être porteur de la dynamique de paix, d'intégration et de réconciliation de la société rwandaise.

La réalisation de cette opération exigeait une démarche participative, une phase de sensibilisation et de persuasion importante qui devait éclairer sur les difficultés à rencontrer dans ce genre d'action. Les premières expériences furent des tâtonnements. L'objectif de faire en sorte que ces villages soient des facteurs d'unification et de réconciliation ne pouvait pas être atteinte rapidement.

- 66° Les rapatriés de 1959 avaient encore dans l'esprit le contenu des **Accords de paix d'Arusha** où le gouvernement devait contribuer de façon significative dans la mise à disposition des terrains agricoles et dans l'aide au logement. La priorité pour ces populations était d'acquiescer d'abord un terrain considéré comme un facteur stabilisant. La société à cette période n'était pas encore stabilisée. Les gens étaient nouveaux dans le pays. L'absence d'un grand nombre de personnes, l'aspect de vide dans l'occupation du territoire résultant de l'exil d'un nombre important d'une partie de la population n'encourageait pas à l'occupation intensive du territoire. La prise de décision en ce qui concerne la construction d'un logement est un long processus qui exige un mûrissement ainsi qu'une connaissance exacte de l'environnement.
- 67° Les rapatriés avaient besoin d'un encadrement serré, tenant compte des nouveaux défis liés à leur réinstallation. Tout flottement, toute hésitation avait un impact important et déterminant sur le comportement et les méthodes de prise de décision. En effet, plusieurs facteurs pouvaient facilement influencer la réinstallation:
- le souci de conserver les convivialités et les proximités développées par le voisinage datant de plus de 35 ans;
 - la volonté de reconstituer les familles perdues dans les années 59; il devenait possible ainsi de rechercher les membres de familles encore vivants pour reconstruire l'unité familiale.
 - Le génocide ainsi que la disparition d'une génération(35 ans) n'ont pas permis la réalisation ou la prise de décision selon cette orientation.
 - L'espoir de mener une nouvelle vie au pays natal a fait que beaucoup de familles qui vivaient dans le milieu rural sont venues s'installer dans les centres urbains sans avoir dans leur culture une certaine philosophie de l'urbanité.
 - Les ménages pour leur retour s'appuyaient sur l'avant-garde constituée des enfants devenus soldats qui sont arrivés les premiers dans le pays. Les enfants installaient leurs familles dans les zones proches de leur lieu de travail ou qui leur étaient facilement accessibles.
 - les personnes ont choisies de s'installer dans les zones de débarquement au lieu de faire des longs voyages à l'intérieur du Pays.

- 68° Les aspects actuels d'occupation du territoire montrent que les zones frontalières ont été préférées. Ces zones constituaient les nouvelles terres ouvertes à l'habitat et à l'exploitation agricole au cours de la décennie 70-80. Les terrains agricoles octroyés étaient en moyenne de 2 hectares et leur qualité agricole était faible. La priorisation des zones frontalières entraîna dans la région du nord ouest l'occupation des zones forestières fragiles de Gishwati. La destruction du couvert végétal sur les fortes pentes et l'occupation anarchique risquent d'entraîner une catastrophe naturelle et un déséquilibre dans l'écosystème pour que des programmes d'urgence de protection de l'environnement soient entrepris rapidement. Le retour massif des réfugiés de 1996 créa une forte pression sur la terre; des mesures administratives furent prises; en raison des circonstances qui prévalaient, elles étaient positives mais les conséquences à moyen terme et surtout à long terme risquent d'entraîner une catastrophe sur le plan environnemental et sur le plan alimentaire.
- 69° La pression sur la terre sera forte et le morcellement qui en résultera compliquera la problématique de la gestion foncière. La solution immédiate trouvée dans certaines régions notamment dans la Préfecture de Kibungo a été le partage des parcelles agricoles dont la superficie dépassait rarement 2 hectares. Il s'ensuit que la moyenne des exploitations agricoles familiales est inférieure à 1 hectare. Compte tenu de la qualité intrinsèque des sols, cette superficie risque de devenir insuffisante pour tous les ménages. Cette insuffisance à moins d'un nouvel aménagement risque de compromettre les équilibres de production agricoles ainsi que le développement de l'élevage. Cette approche comporte dans ses structures les potentialités d'une disette permanente et structurelle, exige de trouver et de mettre en place des nouvelles structures dynamiques et volontaires d'exploitation agricoles et renforcées par des mécanismes de développement rural d'intégration et de participation.
- 70° Le regroupement de l'habitat dans le contexte de cette appropriation foncière exige de proposer des nouvelles actions de développement des campagnes. L'agriculture considérée et souvent confondue au développement rural doit acquérir de nouvelles dimensions et tenir en considération le nombre sans cesse croissant des sans emplois et des chômeurs déguisés. Les centres de regroupements doivent se développer en pôles de développement et contribuer à créer autour de l'activité principale d'agriculture d'autres activités complémentaires et génératrices de revenus. Il sera ainsi possible de transformer les centres ruraux en marchés dynamiques et en impulsEUR des activités agricoles. Ceci exige une connaissance précise et un inventaire exhaustif des ressources locales ainsi qu'une évaluation de toutes les potentialités. L'administration locale doit s'adapter à cette nouvelle réalité et abandonner les approches bureaucratiques pour acquérir progressivement les caractéristiques d'animateur du développement.

Au cours de cette phase, le discours et les actions de formation risquent de devenir nombreux, elles devraient céder la place à des opérations de démonstration. Cette perspective est une condition indispensable pour garantir la sustainability des programmes de regroupement de l'habitat en cours dans le pays.

- 71° Le pays a connu après le génocide des flux financiers importants dont la gestion a été assurée par les bailleurs de fonds à travers les Ongs. Cette situation conjoncturelle a créé un environnement de dynamisme économique artificiel car non soutenu les activités de production. La population a été assistée et a pu se tromper que cette action pourrait durer longtemps; certains ont pu croire que ces actions étaient des opérations de compensation faisant suite à la faiblesse de la communauté internationale dans la gestion du dossier rwandais lors du génocide.

Les aides sous forme de matériaux de construction, les aides sous forme d'appui alimentaire et même dans certains cas sous forme d'argent à la construction furent données. De tels investissements exigent des conditions de préparation et surtout une localisation territoriale précise des actions à réaliser. L'importance de ces flux empêchait ainsi les constructions de logement sous forme d'habitat dispersé. La gestion des chantiers dans le cadre de l'habitat dispersé est quasi impossible et surtout complexe; elle pouvait être à la base des malversations et surtout de la mauvaise utilisation des ressources financières.

- 72° Le regroupement de l'habitat n'était pas seulement une nécessité économique d'organisa de l'espace, mais également un moyen de bonne gestion des fonds financiers disponibles pour programmes de logement et de réinstallation des populations. Les partenaires du pays auront mis en doute la faisabilité de cette politique. Les arguments à la base étaient les expériences tanzaniennes, mozambicaines, éthiopiennes, qui n'ont pas donné les résultats escomptés. Cette approche si fondée soit-elle ne tient pas compte des conditions fondamentales ayant conduit regroupement ou tout court au système de villages dans le monde: la sécurité.

Le pays vient sortir d'une guerre et d'un génocide et le meilleur moyen de prévenir tous les dangers est mettre les gens ensemble, d'examiner leurs problèmes dans le cadre de la proximité convivial surtout de prévenir tout danger. Dans un pays où il y a risque d'insécurité, les choix en mati d'organisation de l'espace et de l'habitat est le regroupement de l'habitat en villages. C dynamique enclenchée après l'expérience de 1994 doit continuer et le facteur temps déterminant pour donner la forme aux programmes à mettre en place.

II.5 Les investissements importants sont réalisés dans l'habitat regroupé.

- 73° Les statistiques à notre disposition sur le nombre de logements construits dans le cadre regroupement de l'habitat ne sont pas précises; elles varient régulièrement et surtout ne prennent pas en compte le niveau d'achèvement de la construction. Dans certains cas, les statistiques intègrent le nombre de parcelles loties ou les constructions en cours de fondation. Toutefois, estimations les plus probables montrent que plus de 100.000 logements viennent d'être construits. En termes monétaires et compte tenu du fait que les constructions ont une valeur de plus moins 400.000 frw, le pays vient d'investir dans le domaine du logement et cela dans le cadre la mise en oeuvre de sa politique du logement, des sommes avoisinant 40 milliards, soit l'un investissements publics les plus importants réalisés au cours de ces cinq dernières années.
- 74° L'aspect général des villages donne l'impression d'inachevé. Le manque d'entretien et maintenance des infrastructures internes au village et une faiblesse dans l'aménagement de parcelle lotie mise à la disposition d'un ménage expriment souvent le caractère d'urgence témoignant ainsi de l'environnement général où ces programmes ont été réalisés. La clôture haie vive, les cultures de jardin ou de case ne sont pas réalisées et les familles qui pratiquent l'élevage n'ont pas encore pu intégrer le facteur de voisinage pour adopter un système qui prenne en compte les contraintes de proximité. En tout état de cause, l'importance des investissements: le nombre de ménages entrés dans le système de regroupement de l'habitat exigent des pouvoirs publics et de tous les partenaires du développement de mener des opérations de consolidation de redynamisation de ces opérations. L'échec dans la maîtrise des activités de regroupement l'habitat entraînerait une crise sociale grave et aux conséquences sociales et économiques catastrophiques.
- 75° Le choix des sites de regroupement de l'habitat devait tenir compte des équipements infrastructures existantes. Les contraintes liées aux disponibilités foncières ont prédominé dans: décision d'implantation des centres de regroupement de l'habitat. Les boisements communaux familiaux, les exploitations appartenant aux familles tuées lors du génocide ont été le plus souvent choisis accueillir les logements. Ailleurs, le choix a été guidé par la proximité de route, permettant ainsi de retirer à l'exploitation familiale un morceau de terrains réservés à l'habitat, ouvrant ainsi les possibilités de faciliter l'allocation de parcelles aux personnes extérieures. L'orientation prise de tenir compte des centres existants n'a pas pu être suivie dans tous les cas, la contrainte principale étant liée aux difficultés d'expropriation, de trouver les fonds nécessaires pour couvrir les indemnités indispensables.

76° L'acuité du problème et les enjeux sociaux de réconciliation et de stabilisation de la société rwandaise ont fait recourir aux procédés de sensibilisation et de conviction pour que les populations prennent en compte la dimension politique. Les autorités locales ont fait appel aux convivialités de voisinage pour résoudre le problème. Cette approche n'est pas nouvelle dans la gestion des problèmes fonciers au Rwanda. Les pratiques existant consistaient plus aux négociations que le respect de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Les populations s'entendent dans le cadre d'une intermédiation des pouvoirs publics. Ceci ne veut pas dire que les abus n'existent pas dans ce domaine, l'essentiel étant l'objectif visé. Le problème fondamental est l'absence des cohérences de suivi et de coordination des opérations. L'opportunité et l'importance économique et sécuritaire de l'habitat regroupé ne sont pas mis en doute sur le plan des principes.

II.6. Le village comme facteur de réconciliation.

77° La volonté de généraliser l'habitat regroupé, le souci de résoudre le problème de réinstallation de réfugiés ainsi que l'engagement de respecter le principe fondamental du droit à la propriété pour les nouveaux réfugiés de 1994, font que la décision est prise pour que tout le monde aille vivre dans un village. Ainsi, le partage des exploitations fait que les possesseurs de maisons enlèvent les matériaux durables de leur construction pour s'installer dans un « umudugudu ». L'opération est sans doute douloureuse, mais elle doit être évaluée en rapport avec les conséquences de développer les villages mono ethniques occupés par les rescapés du génocide et les anciens réfugiés.

78° La généralisation des centres de regroupement de l'habitat permet d'augmenter la superficie habitable des ménages. De moins de 30 m², la superficie moyenne atteint près de 40m². L'enquête ADL donne la moyenne du logement avant et après « l'umudugudu » respectivement à 28,4M² et 37,6 m². Contrairement aux idées reçues et à la description de l'habitat traditionnel en reprenant les documents présentés par les ethnologues, le logement des rwandais n'a jamais eu de caractère durable en raison de la précarité des matériaux. L'entretien des constructions se faisait annuellement, surtout pendant la saison sèche. Nous devons même nous souvenir, que même les cases royales changeaient annuellement. D'autre part il suffit de consulter les photos prises dans la première moitié du siècle dernier. Les maisons étaient toutes en chaume et l'utilisation du banco n'est qu'une innovation introduite par la colonisation.

79° Une idée souvent avancée mais dont le fondement semble douteux est que le regroupement de l'habitat permet de réduire l'espace d'habitat. Ils expliquent que les multiples sentiers de liaison vont disparaître et être récupérés par l'activité agricole. Les calculs les plus simples montrent que les parcelles distribuées dans les villages varient de 600-900m²; rarement la superficie de la parcelle occupée par les ménages traditionnels dépassait 250m² souvent même inclus l'espace réservé au bétail.

Le programme de regroupement améliore par l'agrandissement de l'espace d'habitat les conditions de vie et de bien-être. Le bénéfice tiré de cette opération consiste en la spécialisation fonctionnelle des terres, aux facilités de mise en valeur et à la limitation des facteurs d'érosion. Cette spécialisation est un élément important dans la modernisation de la gestion foncière et dans l'introduction des nouveaux modes de faire valoir. Il devient ainsi possible d'évaluer la valeur de la terre en fonction de ses capacités de production et non plus en relation avec les émotions allant avec l'appropriation et l'appartenance de la terre au patrimoine quasi sacré de la famille. Cette séparation fonctionnelle est importante dans le schéma de promotion de la production. Des mesures de protection contre les eaux de pluie devront être prises dans chaque centre.

80° La mise en oeuvre de la politique de l'habitat a suivi les schémas traditionnels et les séquelles de l'ancien système contribuent à affaiblir l'impact de cette politique. Les instructions provisoires du Gouvernement octroient beaucoup de responsabilités aux structures locales. Les autorités locales ont pris ce problème comme un mot d'ordre et dont l'important était de produire des rapports aux autorités locales pour remplir les statistiques souvent réalisées en dehors de la réalité. Il semble que les fondements philosophiques et les avantages socio-économiques n'ont pas pu être intériorisés et appropriés par les autorités locales. Elles ont repris les arguments publicitaires de facilité de mettre à la disposition des populations des équipements et infrastructures de base. Nous savons que la durée d'attente quand elle est longue entraîne un sentiment de l'absence de changement et d'engagement de l'autorité publique. Cette situation a contribué au début des années 80 à l'échec des villages de Gashora et de Sake.

81° Le regroupement de l'habitat introduit des changements fondamentaux dans le mode d'appropriation des logements. Le gouvernement ainsi que les divers ONGs engagés dans ce programme privilégient les groupes vulnérables dans les choix prioritaires d'aide au logement. Les femmes et les enfants chefs de ménages sont les plus nombreux dans cette catégorie. La conséquence est que dans la plupart des cas les femmes sont propriétaires de leur logement bien avant leurs frères. Cette situation semble logique mais des cas extrêmes se sont présentés où les frères ont fait les tentatives de dépouiller à leur profit le logement construit par leur sœur sous l'allégation que la maison construite est d'abord familiale.

Des conflits de ce cas ont eu lieu, mais les nouvelles données font que les femmes ont gain de cause. Il est toute nécessaire que des dispositions appropriées soient intégrées dans la législation pour confirmer cette transformation du droit foncier et immobilier.

II.7 Problèmes ou Alibis!

- 82° L'un des arguments utilisés dans la plupart des cas est l'éloignement du logement de l'exploitation, facteur qui entraîne les difficultés de fumer son champ. Cet argument semble vrai dans la forme, mais ne tient pas compte de la réalité. Le problème fondamental est d'évaluer les capacités de chaque ménage rural à générer les déchets et la fumure organiques. En effet, la quantité produite est faible et se réduit considérablement avec la paupérisation du milieu rural. L'augmentation de la production exige en partie une utilisation intensive des engrais chimiques ou industriels. Dans le contexte de l'habitat dispersé et de la dispersion des exploitations conformes aux pratiques de morcellement, l'utilisation des engrais semble hypothétique et même aléatoire. L'ouverture des espaces, l'introduction de nouveaux modèles de gestion foncière permettent sans aucun doute la modernisation. Le maintien de la situation actuelle conduirait à une impasse. Il est vrai que dans un premier temps nous assistions à une baisse de la production, parce que les paysans ne sont pas habitués à ce mode d'organisation du territoire, mais la mise en place des programmes devant assurer les cohérences permettra de faire l'intégration des systèmes et d'assurer la durabilité des actions.
- 83° Le maintien de l'habitat dispersé empêche de faire l'évaluation précise de la dégradation de la qualité des sols. Les espaces proches des enclos familiaux sont bien entretenus et représentent les îlots de prospérité dans un ensemble non productive. En effet, l'analyse des photographies aériennes dans les régions de paysannats nous présentent des zones de verdure le long des routes et des constructions étant donné que les caféiers sont régulièrement paillés de même qu les bananeraies proches des maisons. le degré de verdure baisse au fur et à mesure que l'on s'éloigne de l'axe routier. L'agronome René Dumont prêche que l'Afrique ne pourra s'en sortir que si la révolution des transports ruraux ainsi que la révolution fourragère sont réalisées. Cette révolution des transports doit permettre de garantir le transport des engrais et de la fumure et surtout le transport des récoltes. Ces deux éléments ne peuvent être réalisés que dans le cadre de l'habitat regroupé. Une activité économique de soutien à l'agriculture doit se développer et être renforcé pour faire face à ces goulots d'étranglement potentiels. La modernisation de la gestion foncière, couplée à une augmentation de la production agricole demande l'établissement des mécanismes d'intégration de tous les circuits de production.
- 84° L'habitat regroupé pose clairement le problème fondamental de l'emploi. L'enquête ADL montre que 65,5 % des familles vivant dans « les imidugudu » sont sans exploitation agricole alors qu'elles affirment que leur profession est l'agriculture. Cette donnée devrait permettre aux gens de réviser les statistiques schématisées de 90% des agriculteurs. Il va de même que moins de 0,5% ont plus de 5ha.

Le remembrement et la redistribution des terres avancées par certains ne serait qu'une vue de l'esprit dont les conséquences n'auraient aucun impact sur la société et la production économique. La dispersion de l'habitat cachait le problème du sous emploi voire du chômage dans les campagnes rwandaises. « L'oisiveté » se manifestait dans les petits centres proches des marchés et des maisons de débit de boissons. La nouvelle organisation du territoire demande de voir en face ce problème et d'identifier les solutions potentielles. Les forces humaines de travail doivent être exploitées et elles restent présentement les dernières ressources.

- 85° La mise en oeuvre de la politique de l'habitat regroupé a été dominée par la préoccupation logement. L'aspect économique n'a pas été pris en compte. L'intégration avec les centres et équipements existants n'ont pas servi comme point d'ancrage des opérations d'habitat. Des études et des programmes supplémentaires d'aménagement seront indispensables pour établir les liaisons entre les ensembles pour générer des pôles ruraux de développement. Cette approche devra garantir la durabilité et la consolidation des villages de regroupement. La réalisation de ces villages doit être comprise comme un moyen devant permettre l'exécution des programmes d'irrigation et de conservation des sols. Ainsi, l'absence des programmes d'accompagnement ne doit pas empêcher de fixer l'importance de cette action qui n'a que besoin de cohérences dans l'ensemble.

III. Propositions.

Les propositions que nous faisons dans le cadre de cette analyse de la problématique foncière en relation avec le regroupement de l'habitat tiennent compte des situations qui prévalent actuellement dans les villages. Des faiblesses de mise en oeuvre de cette politique sont réelles, mais à terme, cette organisation du territoire est une voie obligée vers la modernisation de notre système de production. Le système foncier doit sortir de l'ombre et de la tradition pour s'adapter aux réalités de la globalisation et de la mondialisation.

Il doit intégrer les droits de l'appropriation et les droits de faire valoir. Leur synthèse permettra un passage doux vers la résolution des grands problèmes. L'appropriation et le faire valoir sont quelquefois contradictoires et l'établissement de la cohésion exige que les acteurs soient pleinement conscients et responsables de leurs actes. La cession des droits d'appropriation pour permettre l'extension des exploitations agricoles dans le but d'augmenter la production doit être faite par des gens pleinement responsables et maîtres de leurs droits et ouverts aux objectifs économiques du pays. Cette voie permet d'aplanir les conflits potentiels à venir et à faire éviter au pays les explosions sociales comme celles du Zimbabwe.

Les éléments suivants que nous présentons s'inspirent de ces orientations.

- Prendre en compte dans le régime foncier les pratiques actuelles, en faire une synthèse légale et adaptée à la communauté rwandaise. Il ne sert à rien de faire une loi sur le régime foncier qui ne répond pas aux préoccupations de la population. Le projet de loi reconnaît le principe de « l'isambu » considéré comme une propriété privée et aussi familiale dont le transfert ne peut être légalisé que moyennant l'accord des ayant-droits. Cette proposition semblerait contradictoire à l'objectif d'assurer la modernisation de la production agricole. Le droit foncier que nous connaissons est la somme des habitudes, des pratiques quasi millénaires de la population rwandaise. Ces pratiques sont passées par plusieurs étapes pour devenir ce qu'elles sont actuellement. Il serait illusoire à notre avis de penser d'une façon ou d'une autre qu'il serait opportun de passer outre pour satisfaire d'autres objectifs de politique économique. Ces pratiques ont phagocyté les apports extérieurs pour les intégrer dans les formes actuelles.
- Reconnaître et enregistrer ce droit malgré la superficie réduite de l'exploitation agricole familiale. Cet enregistrement, tout en renforçant les capacités de négociation du propriétaire va avec des devoirs de mise en valeur. Cette action facilitera les procédures de transfert ou d'acquisition surtout que la plupart des EAF sont en dessous du seuil de rentabilité. L'absence de cet enregistrement empêche toute capacité de maîtrise sur les processus d'échange et de transfert et sur la consolidation des exploitations agricoles.
- Renforcer les capacités des autorités locales dans les opérations de conservation foncière. Le bureau d'enregistrement établirait les certificats ou les actes de notoriété permettant d'attester les droits sur la terre. La centralisation actuelle est un héritage de la colonisation qu'il faut absolument supprimer. Cette action irait dans le sens de la loi communale de 1963 et surtout de la politique de décentralisation en cours. Les dispositions contenues dans les instructions provisoires du Minitrap sont à renforcer et à mieux détailler pour affiner les procédures.
- Identifier et distribuer les terrains aux ménages qui n'en disposent pas actuellement en donnant la priorité aux anciens réfugiés pour respecter les dispositions relatives au retour des réfugiés. Cette action se doit d'être limitée dans le temps et porter principalement sur les familles déjà constituées.
- Geler le morcellement des terres consécutives à la succession et favoriser les actions d'augmentation de la taille des exploitations. Cette action de geler doit aller avec le développement des pratiques de location, d'affermage, de métayage et autres techniques d'exploitation qui n'exigent pas que le propriétaire soit le responsable technique de la valorisation. Ces techniques doivent fournir des garanties économiques, et de sécurité dans l'exploitation.

- Mettre en place les méthodes appropriées d'un meilleur faire valoir la terre pour accroître les capacités de production et satisfaire les besoins alimentaires de base.
- Organiser un système de conservation foncière offrant les garanties nécessaires pour l'identification précise du propriétaire et favoriser ainsi les possibilités d'hypothéquer la terre comme garantie auprès des banques.
- Recentrer les politiques de l'emploi sur le monde rural et développer un programme de grands travaux d'aménagement par l'utilisation de la main d'œuvre disponible. Cette opération doit renforcer la monétarisation du monde rural.
- Garantir une gestion économique les terres aménagées des bas fonds et des marais. Les besoins en terres, la disette persistante font que les populations font recours aux terres des marais et souvent leur exploitation se fait en l'absence d'un plan d'aménagement. Les risques de faire baisser la nappe phréatique et même de son assèchement sont trop grands à l'absence de ces outils techniques.
- Mettre en place les programmes de consolidation de villages actuels construits, en cours et en voie de construction. Les contraintes d'expropriation ont fait que certains sites d'habitat ont été mal choisis. Ceci ne constitue pas un problème fondamental dans la situation actuelle où toutes les familles n'occupent pas les villages. Le problème se posera seulement au moment de la définition de l'armature urbaine et de l'hierarchisation des pôles de développement.
- Elaborer un planning de soutien aux familles qui ont quitté et détruit leurs logements pour aller vivre dans un village. Cette action est importante pour consolider le programme de regroupement de l'habitat.
- Organiser des mécanismes appropriés de financement de l'habitat rural. La plupart des villages ont été construits avec des ressources extérieures et dans un cadre de gestion d'urgence. Les ressources commencent à tarir et les opérations entamées doivent être finalisées.
- Réaliser les programmes d'habitat regroupé comme des opérations de développement économiques notamment en liaison avec le développement de l'emploi rural et de l'utilisation des matériaux locaux de construction.
- Identifier les approches et les mécanismes d'agrandissement des exploitations agricoles. Dans ce cadre, développer les méthodes appropriées de location et de gestion des locations des terres, calculer les modalités de fixation des redevances. Différencier le droit de propriété du droit de faire valoir dans le contexte de production économique.

- Introduire un mode de gestion des terres comme des actions dans une entreprise de production agricole.
- Organiser les propriétaires ruraux dans le sens de procéder à la mise en commun des terroirs. Cette opération serait menée par une commission foncière qui garantirait les droits des propriétaires et des locataires/utilisateurs. Les locataires/utilisateurs seraient sécurisés dans leurs investissements, les pouvoirs publics garantiraient cette sécurité et des dispositions conséquentes seraient introduites dans la loi sur le régime foncier.
- Organiser les populations des villages pour assurer l'entretien des ouvrages et équipements publics réalisés. Cette organisation se ferait sur le type de groupement d'habitat ayant des responsabilités définies et agréées par les autorités locales.
- Séparer nettement les zones d'habitat des zones d'activités agricoles et autres. La détermination de ces zones se fera conformément aux dispositions de la loi. Le logement doit être construit dans l'espace réservé à l'habitat. Cette séparation doit aller avec la mise en place des mécanismes de remembrement. De ce fait, une décision sera prise sur la superficie minimale d'une exploitation. L'enregistrement qui sera fait portera sur des exploitations appartenant à des individus, à des coopératives familiales ou à des coopératives de voisinage. Toute construction, résidentielle ou fonctionnelle doit être autorisée.

Ces propositions sont des idées qui doivent sous tendre toute action de mise en oeuvre d'un nouveau système foncier qui tient compte du contexte social, économique et politique du Rwanda. En tout état de cause, les thèmes suivant peuvent être présentés pour servir de base à la consolidation des actions en cours.

- a. **Les pratiques foncières actuelles face aux enjeux de développement du pays.**
Les acquisitions des exploitations agricoles de type commercial qui se font dans le cadre de la réglementation administrative ne sont pas bien acceptées par la population, elles semblent exclusives dans leur essence car une catégorie sociale informée et ouverte à l'exploitation des dispositions légales en vigueur y accède. La chance n'est pas ouverte à tout le monde pour prétendre à ces avantages. Ces actions sont plus des opérations d'accumulation et d'immobilisation foncière qu'un engagement dans le secteur de la production agricole. L'analyse de ces pratiques devrait permettre de faire l'évaluation des capacités internes d'adaptation et de modernisation afin de permettre l'accompagnement vers une modernisation de notre système de production.
- b. **Mécanismes de gestion foncière dans le cadre de la modernisation de la production et de l'objectif d'agrandir la taille des exploitations agricoles.**
L'absence d'un cadre légal approprié fait que la valorisation de la terre correspond à la possession en propriété de la terre; les procédures de location, de jouissance et autres ne sont pas développées et n'offrent, pas de garanties suffisantes pour les investisseurs.

En partant du contexte actuel de regroupement de l'habitat et de la spécialisation fonctionnelle des espaces, de nouvelles approches en matière de gestion foncière sont à développer pour encourager la mise en valeur effective et soutenue des terres. Les mécanismes de financement des opérations d'agrandissement des exploitations sont à développer dans un cadre de participation de tous les acteurs, participation qui doit aller de pair avec la responsabilisation. Les modalités de gestion appartenant aux rescapés du génocide sont à examiner attentivement pour concilier les impératifs de production et de protection du droit de propriété. Les nouveaux produits fonciers comme la location, le droit d'occupation, l'emphytéose sont à développer et réglementer pour assurer la sécurité à un investisseur.

- c. **Identification des actions de consolidation et de dynamisation des programmes d'habitat** regroupé. Les investissements réalisés dans ce secteur sont suffisamment importants pour exiger des actions soutenues dans la consolidation et la viabilisation des villages construits. Les pouvoirs publics doivent mettre en place des structures appropriées de financement des opérations locales et des actions de financement de l'habitat rural. Les ménages ont détruit dans certaines préfectures les logements dans le cadre de l'habitat dispersé pour rejoindre les villages. Des actions publiques de facilitation pour la construction des logements sont à mettre en place dans le court terme et à long terme et un programme spécifique de financement de l'habitat rural est à développer et intégrer dans l'ensemble du développement économique.
- d. **Problématique de l'emploi dans le milieu rural.** La terre est l'outil de travail pour la grande majorité de la population; la taille de l'exploitation agricole qui se réduit progressivement pour devenir insuffisante développe un sentiment ou un comportement d'oisiveté qui risque de devenir un état mental et psychologique déterminant. Des difficultés seront rencontrées lors des efforts de transferts vers d'autres secteurs d'activité. La question est que faire? Toutefois une approche fondamentale reste à préciser: la moyenne de temps de travail nécessaire dans l'exploitation se réduit et le chômage rural se développe dangereusement. Le discours à avancer désormais doit refléter la réalité et non responsabiliser les populations qui n'ont pas vu d'autres perspectives tracées à leur intention.
- e. **Rôles et attributs des structures locales dans la gestion foncière et mise en place des programmes d'habitat.** Les pouvoirs publics ont cédé les responsabilités en matière foncière et d'habitat aux structures locales en insistant sur le principe de la participation populaire ainsi que des bénéficiaires. Ce transfert n'a pas été accompagné par une législation et un renforcement de leurs capacités techniques et financières d'intervention. La bonne volonté et le sentiment patriotique ont guidé la plupart des actions. Il est important de définir les capacités et d'évaluer les perspectives de maîtrise des opérations par les structures locales. Ils risquent de devenir des bons à tout faire mais rester en deçà de leurs capacités faute de moyens.

Les enjeux sociaux du regroupement de l'habitat. L'habitat regroupé introduit des nouveaux comportements sociaux et il est important d'identifier l'importance, de vérifier les adaptations et surtout de canaliser les actions en vue de promouvoir le développement global.

- f. Le regroupement va créer des nouveaux rapports, des nouveaux dynamismes qui exigent une certaine codification pour mieux exploiter ces nouvelles solidarités.** Ces solidarités se manifesteront dans l'organisation des opérations d'entretien et de maintenance des équipements et infrastructures publics réalisés dans le village.

Ces thèmes ne sont pas exhaustifs, ils ne prennent pas en compte la problématique urbaine, les relations dynamiques et hiérarchiques des divers centres, le cadre légal de gestion de ces ensembles de villages et les nouvelles relations entre l'homme et l'espace.

Bibliographie.

Cette bibliographie reprend les livres et documents se rapportant aux problèmes fonciers. Elle comprend les livres d'intérêt général, les documents sur le régime foncier au Rwanda. Elle n'est pas exhaustive, mais est intéressante pour l'étude des relations entre le logement et le foncier.

1. Abrams C., Le logement: problèmes et perspectives. Nouveaux Horizons, 1970
2. Adrianssens, J.L., La droit foncier au Rwwanda, Nyakibanda (miméo), 1962.
3. Association Européenne de Société d'Etudes pour le Développement (AESD), Etude globale du développement du Rwanda et du Burundi.:Rapport général, rapport analytique, Bruxelles, AESD-FED, 1961,392 p.
4. Barabwiliza R., Innovations agraires et gestion des espaces ruraux au Rwanda. 1985
5. Bart F. La Paysannerie Rwandaise; Etude géographique d'une haute terre tropicale densément peuplée, Bordeaux, 1988 (Thèse).
6. Blarel, B. Régime foncier et production agricole dans un contexte de forte pression démographique. L'expérience du Rwanda. Agrap, 1989
7. Bouderbala, N., Révision de la législation foncière. République du Rwanda. Rapport d'expertise, Fao. 1990.
8. Bugnicourt J., Disparités régionales et Aménagement du territoire en Afrique, A. Colin, 1971 9. Chaliand G., Mythes révolutionnaires du tiers monde, Seuil 1976

10. Commission nationale d'agriculture. Gestion du Patrimoine Foncier National: Rapport Préliminaire. 1991.
11. De Castro J., Géopolitique de la faim. Editions ouvrières, 1971 12. De Heusch L, Rois nés d'un cœur de vache. Gallimard 1982
13. Dupriez, H., Paysans d'Afrique Noire. ED. Terres et vie, 1980.
14. Durand-Lasserre, A. L'exclusion des pauvres dans les villes du Tiers-monde. L'Harmattan 1986
15. Gasasira Ep. Le Droit foncier. Faculté de droit, 1993.
16. Gourou P., La densité de la population au Ruanda-Urundi. Esquisses d'une étude géographique, Bruxelles, 1953, 239 p.
17. Harroy J.P., Rwanda. De la féodalité à la démocratie 1955-1962, Hayez-Bruxelles, 1984, 18. Kajyibwami J. La vie rurale dans la commune de Nyaruhengeri. Butare 1979 (mémoire) 19. Kajyibwami J., Aménagement planifié et développement rural: expérience des paysannats Bordeaux 1985
20. Lacoste Y., Unité et Diversité du Tiers Monde. Des Représentations planétaires aux stratégies sur le terrain. La Découverte/Hérodote 562p 1980
21. Lacoste Y., La géographie du sous développement PUF. 1982
22. Ministère du Plan. Aménagement du territoire et Planification décentralisée. Sarvonnat B. 1991.
23. Ministère du Plan: Articulation de l'impératif urbain avec le développement régional. Ben Chaabane H. et allii, Nov. 1992.
24. Minitrape, Direction de l'urbanisme. Premier séminaire national sur l'Aménagement du territoire. 1983.
25. Minitrape. Direction de l'habitat et des établissements humains. ACT. Etude de la Stratégie sectorielle de l'habitat Urbain. Gestion foncière. 1985
26. Minitrape. Direction de l'habitat et des établissements humains/ACT. Renforcement des institutions urbaines. préparation de projets. janvier 1988.
27. Minitrape. Banque mondiale. Rapport d'évaluation du Projet de Renforcement des Institutions Urbaines. 1989
28. Minitrap. Séminaire national sur l'habitat et le développement urbain, Kigali 1998

29. Delepierre G. Disponibilité et utilisation des terres au Rwanda. Situation actuelle et perspectives. 1973.
30. Reyntjens F. Pouvoir et Droit au Rwanda. Droit public et Evolution Politique 1916-1973, Tervuren, Belgique 1985
31. Sirven P et alii. Géographie du Rwanda, 1974
32. SMUH. Manuel d'urbanisme en pays tropical: Le Découpage parcellaire, 1977 33. SMUH. L'Habitat en pays tropical, 1975
34. Tribillon, J.F. Droit de l'urbanisme au Rwanda 1982
35. Turner, J.F.C. Housing by people: towards autonomy in building environments, London, 1976
36. UNCHS. Supporting community Based housing, Sri Lanka, Nairobi 1990.

Documents.

1. Projet de loi sur le régime foncier, Minagri, 1998
2. Projet de loi sur le régime foncier, Miniterre. 1999
3. Code foncier du Burundi
4. The Land Act, 1998, Uganda.
5. Code foncier, République française.
6. Synthèse des débats du conseil supérieur du Rwanda et du conseil Législatif, 1960-1962.
7. Minagri. Avant-Projet portant code de réforme foncière, Kigali, 1967
8. Minagri. Code foncier et agraire, Kigali, 1968
9. Minagri. Réforme foncière et agraire, Kigali 1976.
10. Minitrap: Nkusi (en collaboration): Atlas Rural du Rwanda 1982
11. Minitrape. Politique nationale de l'habitat. 1996
12. Miniterre. Banyarwanda Duture Neza mu Midugudu mu Cyaro. 1999

Documents en possession du consultant.

1. Recouvrement des coûts dans le secteur de l'habitat urbain: Redevances d'équipement Minitrape /Aramet. 1992
2. Gestion des ressources de l'environnement. PNUD/Aramet 1993
3. Faisabilité pour une zone industrielle à Kigali. Banque mondiale/Micomart 1994
4. Programme de gestion des données urbaines: Enquête sur le registre d'information et d'organisation foncière urbaine. Minitrape/PVK 1993.
5. Gestion des terres urbaines: exposé des motifs et avant-projet de loi. Minitrape, 1999
6. Housing in Development: Rural housing: Gashora case. PGHS; Leuven 1984
- 7 Problématique d'aménagement des zones péri-urbaines de la ville de Kigali. 13P 1982
8. Aménagement du territoire et populations au Rwanda. 16p 1983
9. Développement urbain et armature urbaine au Rwanda 8p 1983
10. Habitat rural et problématique du regroupement. I 11 p 1985
11. Le défi de l'urbanisation 22p 1986
12. Expropriations pour cause d'utilité publique: Pratiques et effets sur l'aménagement urbain. 13. Conservation des sols et régime foncier au Rwanda. 17p. 1992
14. La place de l'aménagement du territoire dans la définition d'une vision prospective du Rwanda. 12p. 1993