

# REPUBLIQUE DU RWANDA



MINISTERE DES TERRES, DE L'ENVIRONNEMENT, DES FORÊTS, DE L'EAU  
ET DES MINES  
B.P 3502 KIGALI  
*e-mail : [minitere@rwanda1.com](mailto:minitere@rwanda1.com)*

## POLITIQUE NATIONALE FONCIERE

VERSION JUIN, 2004

## TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>Chapitre1. CONTEXTE GENERAL .....</b>	<b>3</b>
1.1 Données socio-démographiques.....	3
1.2 Données physiques.....	3
1.3 Aspects économiques et socio-culturels.....	4
1.4 Considérations juridiques .....	5
<b>Chapitre 2. HISTORIQUE DE LA QUESTION FONCIERE.....</b>	<b>6</b>
2.1 Le régime foncier du Rwanda précolonial .....	6
2.2 Régime foncier pendant la colonisation.....	7
2.3 Régime foncier après l'indépendance .....	8
<b>Chapitre 3. PROBLEMATIQUE DU FONCIER .....</b>	<b>11</b>
3.1 Densités très élevées de la population et pression sur les terres. ....	11
3.2 Morcellement excessif des exploitations agricoles familiales. .....	12
3.3 Pertes et dégradation des sols. ....	12
3.3.1 Causes naturelles.....	13
3.3.2 Causes anthropiques.....	13
3.4 Absence d'une Législation foncière adéquate. ....	16
3.5 Un régime foncier défavorable à la femme.....	16
3.6 Insuffisance des moyens humains, matériels et financiers. ....	17
<b>Chapitre 4. CADRE DE LA POLITIQUE FONCIERE .....</b>	<b>18</b>
4.1 Objectifs. ....	18
4.1.1 Objectif global.....	18
4.1.2 Objectifs spécifiques.....	18
4.2 Principes généraux.....	18
<b>Chapitre 5. LIGNES DIRECTRICES DE LA POLITIQUE FONCIERE</b>	<b>21</b>
<b>5.1 Tenure foncière .....</b>	<b>21</b>
5.1.1 Définition : .....	21
5.1.2 Mode d'acquisition et d'appropriation de la propriété foncière. .....	22
5.1.3 Options politiques : .....	23
5.1.4 Options stratégiques :.....	24
<b>5.2 Administration foncière .....</b>	<b>27</b>
5.2.1 Définition : .....	27
5.2.2 Importance d'une bonne administration foncière.....	27
5.2.3 Options politiques.....	27
5.2.4 Options stratégiques.....	28

<b>5.3</b>	<b>Le cadastre dans l'administration foncière</b> .....	<b>29</b>
5.3.1	Définition .....	29
5.3.2	Missions du cadastre.....	29
5.3.3	Diagnostic :.....	30
5.3.4	Options politiques.....	30
5.3.5	Options stratégiques.....	30
<b>5.4</b>	<b>Transaction foncière</b> .....	<b>31</b>
5.4.1	Définition .....	31
5.4.2	Option politique : .....	31
5.4.3	Options stratégiques.....	31
<b>5.5</b>	<b>Utilisation et gestion des terres urbaines</b> .....	<b>32</b>
<b>5.5.1</b>	<b>La croissance des villes</b> .....	<b>32</b>
a)	Diagnostic .....	32
b)	Options politiques .....	32
c)	Options stratégiques .....	32
<b>5.5.2</b>	<b>Les limites des circonscriptions urbaines</b> .....	<b>33</b>
a)	Diagnostic .....	33
b)	Options politiques .....	34
c)	Options stratégiques .....	34
<b>5.5.3</b>	<b>Les quartiers spontanés</b> .....	<b>34</b>
a)	Diagnostic .....	34
b)	Option politique .....	34
c)	Options stratégiques .....	34
<b>5.5.4</b>	<b>Réorganisation spatiale</b> .....	<b>35</b>
a)	Diagnostic .....	35
b)	Option politique .....	35
c)	Options stratégiques .....	35
<b>5.5.5</b>	<b>Protection des espaces verts et autres zones d'utilité publique.</b> .....	<b>35</b>
a)	Diagnostic .....	35
b)	Options politiques .....	36
c)	Options stratégiques .....	36
<b>5.5.6</b>	<b>Planification du développement urbain</b> .....	<b>36</b>
a)	Diagnostic .....	36
b)	Options politiques .....	36
c)	Options stratégiques .....	36
<b>5.5.7</b>	<b>Développement des villes secondaires</b> .....	<b>37</b>
a)	Diagnostic .....	37
b)	Option politique .....	37
c)	Options stratégiques .....	37
<b>5.5.8</b>	<b>Réorganisation de l'habitat en milieu rural</b> .....	<b>37</b>
a)	Diagnostic .....	37
b)	Options politiques .....	38
c)	Options stratégiques .....	38
<b>5.5.9</b>	<b>Délimitation des zones agricoles</b> .....	<b>39</b>
a)	Diagnostic .....	39
b)	Options politiques .....	39
c)	Options stratégiques .....	39

<b>5.6</b>	<b>Utilisation et gestion des terres rurales.</b>	<b>39</b>
<b>5.6.1</b>	<b>Utilisation et gestion des terres des collines</b>	<b>40</b>
	a) Diagnostic	40
	b) Options politiques	40
	c) Options stratégiques	40
<b>5.6.2</b>	<b>Utilisation et gestion des terres des marais.</b>	<b>41</b>
	a) Diagnostic.	41
	b) Options politiques	42
	c) Options stratégiques.	42
<b>5.6.3</b>	<b>Utilisation et gestion des terres des aires protégées....</b>	<b>43</b>
	a) Options politiques.	44
	b) Options stratégiques.	44
<b>5.7</b>	<b>Rôles des plans cadastraux et cartes dans la gestion foncière.</b>	<b>44</b>
5.7.1	Définitions et Diagnostic.	44
5.7.2	Les plans et les cartes dans la gestion foncière	45
<b>5.8</b>	<b>Les plans et schémas directeurs dans la planification et la gestion foncière.</b>	<b>47</b>
5.8.1	Diagnostic.	47
5.8.2	Options politiques	47
5.8.3	Options stratégiques	47
<b>5.9</b>	<b>Les Cartes dans la gestion foncière</b>	<b>48</b>
5.9.1	Diagnostic.	48
5.9.2	Option politique	49
5.9.3	Options stratégiques	49
<b>5.10</b>	<b>Cadre juridique et institutionnel</b>	<b>50</b>
5.10.1	Diagnostic.	50
5.10.2	Options politiques.	50
5.10.3	Options stratégiques	50
<b>Chapitre 6.</b>	<b>CONCLUSION.</b>	<b>51</b>

## INTRODUCTION

Le Rwanda n'a jamais eu de politique foncière à proprement parler. Il n'a également jamais eu de loi foncière, à part des réglementations en matière foncière éparses datant de l'époque coloniale pour la plupart et qui ne font que renforcer la dualité existant entre le droit écrit très circonscrit et le droit coutumier largement dominant et donnant lieu à l'insécurité, l'instabilité et la précarité de la tenure foncière.

Il était donc impérieux et nécessaire pour le Gouvernement rwandais de se prémunir d'une politique nationale foncière apte à promouvoir une tenure foncière sécurisante et stable et à guider une utilisation rationnelle et planifiée des terres tout en assurant une gestion foncière saine et une administration foncière efficace.

Les contraintes majeures qui handicapent la bonne gestion des terres au Rwanda et qui militent pour une mise en place d'une politique nationale foncière devant guider des réformes foncières indispensables sont les suivantes :

- La forte pression sur la ressource foncière, déjà limitée dans l'espace, par une population en croissance rapide ;
- La domination du secteur agricole sans aucune spécialisation des hommes et du matériel et sans ouverture d'autres options concrètes et réalistes pouvant soulager la pression sur la ressource « terre » ;
- Un système foncier dominé par le droit coutumier qui favorise le morcellement parcellaire, amenuisant davantage la taille d'exploitation familiale déjà en dessous du seuil de la taille moyenne d'exploitation économiquement rentable ;
- Un nombre considérable des sans terres nécessitant d'être installé à tout prix ;
- Les entités d'exploitation éparpillées et difficiles à gérer dues au mode d'habitat dispersé ;
- Le manque d'un système fiable d'enregistrement des terres pourtant garant de la sécurité de la tenure foncière ;
- La fragilité et l'inadéquation des méthodes d'aménagement du territoire et d'amélioration foncière (schéma de vocation et d'utilisation des terres et d'aménagement foncier, méthodes fiables de conservation des sols et des eaux) ;
- Les transactions foncières désordonnées et frauduleuses nécessitant une régulation permettant de conférer à la terre une valeur marchande reconnue et rapportant des gains substantiels au trésor public ;

- L'utilisation désordonnée des terres des marais qui, bien que présentant en général de bons sols agricoles, ne peuvent pas être récupérées en totalité pour les besoins de l'agriculture eu égard aux considérations suivantes :
  - L'abondance de l'eau qui est nécessaire comme réservoir hydrique utile ;
  - La physique des sols qui ne se prête pas aisément aux pratiques culturales courantes ;
  - L'environnement biotique et la biodiversité qu'il faut conserver à tout prix ;
  - La faiblesse manifeste de coordination entre les diverses institutions qui ont la terre comme support d'activité.

Tous ces facteurs contraignants trouvent des solutions à travers une politique cohérente qui guide et harmonise la gestion et l'administration foncière et résorbe les conflits liés au foncier tout en les résolvant si ils venaient à se présenter. Ce document de politique nationale foncière développe des options politiques et stratégiques aptes à lever les défis majeurs relevés.

L'implémentation des options politiques et stratégiques de cette politique suivra les grandes orientations de la Stratégie du Rwanda pour le Développement National à l'horizon 2020 communément appelées « **vision 2020** » qui place du reste la politique foncière parmi les domaines de politique clés nécessaires. Toutefois, une évaluation à mi parcours sera réalisée après dix ans afin de pouvoir opérer des réajustements nécessaires. Cette politique sera également une référence utile pour l'élaboration des différentes politiques sectorielles triennales dont réalisation tient compte du cadre des dépenses à moyen terme.

La mise en œuvre de cette politique ne sera pas seulement l'apanage du Ministère des terres, de l'Environnement, des Forêts, de l'Eau et des Mines, car son caractère multisectoriel appelle aussi une intervention et une coordination multisectorielle. De même, pour que la mise en œuvre de cette politique soit réellement effective, certains préalables s'avèrent indispensables, à savoir l'existence :

- D'un schéma Directeur d'allocation, d'utilisation et d'aménagement des terres ;
- D'un Centre National d'Information Géographique et Foncière qui comprendra le cadastre et l'aménagement du territoire.
- De l'Office Rwandais pour la Gestion de l'Environnement qui est utile pour la planification de l'utilisation des terres et la gestion foncière.

Chemin faisant, la collaboration étroite avec les institutions internationales œuvrant dans le domaine foncière sera également renforcée.

## **Chapitre1.            CONTEXTE GENERAL**

Le Rwanda est un pays montagneux, enclavé et densément peuplé où les problèmes liés à la rareté des terres se posent avec acuité.

Sur le plan géographique, le Rwanda est situé à l'Est de l'Afrique Centrale entre 1°04' et 2°51' latitude Sud et entre 28°53' et 30°53' longitude Est. La plus courte distance par rapport à l'océan est de 1.200 km.

### **1.1    Données socio-démographiques.**

Le Rwanda a une superficie de 26.338 km<sup>2</sup> et une population de 8.128.553 millions d'habitant (MINECOFIN, Novembre 2003) et un taux d'accroissement naturel de 3,1% (PNUD, Décembre 1997).

Par sa densité physique actuelle de 321 habitants au km<sup>2</sup> et sa densité physiologique de 433 habitants au km<sup>2</sup>, le Rwanda est le pays africain le plus densément peuplé. Avec un revenu annuel par habitant d'environ 210\$ (estimation de 2000), le Rwanda est parmi les pays les plus pauvres du continent africain.

### **1.2    Données physiques**

#### **1.2.1    Relief**

Le Rwanda a un relief très accidenté offrant un paysage aux versants pentus ravagés par une érosion massive et vorace qui est entretenue par la surexploitation, la déforestation et l'application insuffisante des techniques d'amélioration foncière. La disposition du relief s'organise en trois compartiments distincts étagés d'Ouest en Est. A l'Ouest du Pays se dressent la crête Congo-Nil qui surplombe le Lac Kivu, puis la chaîne des volcans au Nord et enfin viennent les basses terres de l'Est. L'axe central du Pays, d'altitude comprise entre 1 500 et 2 000 m, caractérisé par un relief des collines allongées aux sommets plus au moins arrondis et séparées par des vallées larges, couvre presque la moitié du Pays. C'est ce type de relief qui vaut au Pays l'appellation de « Pays des mille collines ».

#### **1.2.2    Climat**

Le Rwanda, dont le rythme thermique est pratiquement constant au cours de l'année (16-17°C pour la région de haute altitude, 18-21°C pour la région du plateau central et 20-24°C pour les basses terres de l'Est et de l'Ouest) est caractérisé par un climat équato-continental tempéré de type AW3 selon la classification de Köppen et connaît quatre saisons qui sont déterminées par la variabilité de la pluviométrie. Cependant le régime pluviométrique du Rwanda est d'une très grande irrégularité et donne lieu à des périodes de sécheresse prolongée surtout dans la région du Bugesera, du Mayaga et d'Umutara occasionnant un sérieux revers aux activités agricoles totalement dépendantes de la pluviométrie.

### **1.2.3 Les sols.**

Les sols du Rwanda sont naturellement fragiles. Ils proviennent de l'altération physico-chimique des roches schisteuses, quartziques, gnéissiques, granitiques et volcaniques qui composent la géologie superficielle du Pays.

La carte pédologique du Rwanda publiée en 1992 distingue six groupes de sols :

1. Les sols dérivés des formations schisteuses, de grès et de quartzites : ils forment environ 50% des sols rwandais
2. Les sols dérivés de granite et de gneiss occupent environ 20% du territoire national
3. Les sols dérivés des roches basiques intrusives qui couvrent à peine 10% du territoire national rwandais.
4. Les sols dérivés des matériaux volcaniques récents occupent 10% du territoire national
5. Les sols dérivés des matériaux volcaniques anciens qui occupent 4% du territoire national.
6. Les sols alluvionnaires et colluvionnaires qui caractérisent les marais du Rwanda et occupent 6% du territoire national.

La carte d'aptitude des sols complémentaire à la carte pédologique montre que plus de la moitié des sols rwandais sont inaptes aux cultures exigeantes. Les terres très aptes sont spatialement réduites et se localisent dans les régions densément peuplées pour la plupart.

### **1.3 Aspects économiques et socio-culturels.**

Sur le plan économique, le Rwanda est un pays dont l'économie est essentiellement basée sur l'agriculture. Ce secteur occupe en effet 91,1% de la population active et procure 43,5% du P.I.B et 80% des exportations du Pays (MINAGRI, 1998) via le café et le thé essentiellement. La ressource foncière constitue de ce fait le facteur de production et de survie le plus important pour la nation et pour tout le peuple. Elle continuera à être pour longtemps encore le fondement de l'économie nationale.

Cependant, la ressource foncière nationale n'offre guère beaucoup d'alternatives quant à l'augmentation des aires cultivables, eu égard à sa faible disponibilité.

En effet, les terres à vocation agricole sont estimées à environ 1.380.000 ha, soit environ 52% de la superficie du pays. La récupération d'une partie du Parc de l'Akagera soit une superficie de 194.000ha, et de tout le domaine de chasse d'Umutara, soit environ 15.000 ha à des fins agro-sylvo-pastorales, porte la superficie des terres cultivables à 1.589.000ha, soit 60% de l'étendue du territoire national.

Concernant les terres des marais dont la superficie est d'environ 165.000 ha, la moitié est exploitable ; l'autre moitié étant à préserver pour la régulation du cycle hydrologique, la stabilisation éco-climatique et la conservation de la Biodiversité

Sur le plan socio-culturel, le rwandais est profondément attaché à la terre qui constitue une assise solide de traditions sociales et culturelles.

De ce fait, la compétition pour l'accès à la terre s'accroît sous les effets conjugués de l'exiguïté du territoire, de la croissance démographique, de la présence d'un nombre

important des sans terres, de la crise du pastoralisme et de l'emprise croissante des élites urbaines sur les terres en milieu rural.

#### **1.4 Considérations juridiques**

Le régime foncier rwandais actuel comporte une dualité juridique :

D'une part, il y a :

Le droit coutumier qui régit presque toutes les terres rurales du Rwanda qui est l'instigateur du morcellement excessif des entités parcellaires par le système d'héritage successif de père en fils.

D'autre part, il y a :

- Le droit écrit qui régit surtout les terres des circonscriptions urbaines et certaines terres rurales gérées par les églises et d'autres personnes physiques ou morales. Celui-ci confère divers droits fonciers aux individus tels la location, l'emphytéose et le titre de propriété (dans les circonscriptions urbaines particulièrement).

Dans l'ensemble, le système foncier rwandais nécessite des réformes profondes allant de la formulation d'une politique foncière nationale à la mise sur pied d'une législation foncière et d'un code foncier qui permettront de guider l'utilisation et la gestion judicieuse de la ressource foncière pour induire un décollage économique apte à faire sortir notre pays de l'engrenage de pauvreté.

## Chapitre 2. HISTORIQUE DE LA QUESTION FONCIERE

### 2.1 Le régime foncier du Rwanda précolonial

Le régime foncier des sociétés agraires du Rwanda précolonial était caractérisé par la propriété collective de la terre et était fondé sur la complémentarité entre l'agriculture et l'élevage. Il était au service de la production économique et un facteur de stabilisation et d'équilibre des rapports sociaux de production. Les familles étaient regroupées dans des lignages et ceux-ci regroupés en clans. Chaque clan avait un chef. Les clans se répartissaient sur tout le territoire national dans des proportions différentes selon les régions. Les rapports fonciers étaient ainsi fondés sur la liberté d'occupation du territoire et la complémentarité des modes de production.

Les principales facettes de la tenure foncière se présentaient comme suit :

- **Ubukonde** ou droit clanique détenu par le chef du clan premier défricheur de la forêt dont la propriété pouvait atteindre des grandes superficies sur laquelle il installait plusieurs familles dites « **abagererwa** » jouissant d'un droit foncier soumis à des conditions réglementées par la coutume.
- **Igikingi** ou droit de pâturage accordé par le Roi ou un de ses Chefs appelés « **Umutware w'umukenke** » à une famille pratiquant l'élevage. Jusqu'à l'arrivée du Colonisateur, l'Igikingi était le système de tenure le plus usité, surtout au centre et au sud du Pays.
- **Inkungu** ou coutume permettant et autorisant le responsable politique local de disposer pour lui-même, ou pour d'autres personnes, des propriétés en déshérence ou abandonnées. Ces terres constituaient une sorte de réserve foncière que l'autorité de l'époque pouvait accorder sur demande à ceux qui en éprouvaient le besoin.
- **Gukeba** signifiait installer des personnes dans un pâturage ou sur une terre en friche. Gukeba ou parfois **Kugaba** était une opération du ressort de l'autorité en place.

Au fur et à mesure que la structure socio-politique et administrative se fortifiait et devenait mieux organisée, l'importance vitale des ressources foncières se concrétisait et leur gestion saine se manifestait par la présence d'un chef chargé du foncier « **umutware w'ubutaka** » et un chef chargé de l'élevage « **umutware w'umukenke** » considérés au même niveau que le chef de l'armée ou « **umutware w'ingabo** ».

Les droits fonciers étaient respectés et transmis de génération en génération selon la tradition et la coutume rwandaises. L'exercice de tous ces droits fonciers se faisait sous la protection suprême du Roi garant du bien être de toute la population. L'appropriation foncière était plus communautaire qu'individuel. C'est ce système que les colons trouvèrent en place et c'est sur ce même système foncier régi par la coutume et agréé par l'autorité royale qu'allait se superposer un nouveau système foncier basé sur le droit écrit.

## 2.2 Régime foncier pendant la colonisation.

L'avènement de la colonisation devait introduire dans la société rwandaise des éléments nouveaux, exogènes et dominateurs, susceptibles d'entraîner des modifications et des distorsions dans les équilibres internes.

La colonisation allemande qui s'est installée dès la fin du XIX siècle dura jusqu'en 1916. En matière foncière, le pouvoir allemand reconnaissait l'autorité du Roi sur les terres. Les premières missions catholiques et protestantes achetaient des terrains pour en devenir propriétaires.

Si la gestion politique dans l'ancien Rwanda se fondait sur le contrôle du système économique basé sur 3 piliers, à savoir la maîtrise de la terre pour la production agricole, le bétail pour l'élevage, et la sécurité pour garantir la prospérité, la colonisation belge introduit des changements profonds dans la gestion du pays et qui devaient détruire le système traditionnel. Cette trilogie qui représentait le système des grands équilibres fut donc démantelée et transformée en une administration unifiée. La réforme de 1926 divise ainsi le pays en chefferies et supprime les pratiques en vertu desquelles un chef pouvait avoir plusieurs possessions dans les différents coins du pays, qui caractérisaient son importance dans l'hierarchie nationale. Cette forme de gestion territoriale était pourtant un facteur d'unité et de cohésion nationales. La suppression des structures traditionnelles, dans le but de mieux contrôler le territoire et de faire passer les instructions coloniales, a fort perturbé la société rwandaise. Néanmoins, la gestion foncière a continué de s'inspirer des pratiques traditionnelles.

La colonisation belge a également introduit le droit écrit repris dans les « codes et lois du Rwanda ». Particulièrement pour assurer la sécurité foncière des colons et des autres étrangers désireux d'investir dans le foncier au Rwanda.

L'administration belge met en application l'ordonnance de 1885 relative à l'occupation des terres de laquelle se dégagent deux idées principales suivantes :

- **L'officier public colonial** seul garantit 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 et suivre ses règlements pour l'obtention des terrains et procéder à l'établissement des conventions d'installation.
- **L'occupation des terres** doit se faire avec titre de propriété. Les indigènes ne doivent pas être dépossédés des terres qu'ils occupent. Les terres vacantes sont considérées comme appartenant à l'Etat. Cette disposition introduit dès lors dans le système foncier rwandais la dualité des systèmes.

Les terres occupées restent soumises à la gestion traditionnelle et seuls les colons et les étrangers bénéficiaient du nouveau système écrit protégé par la colonie. Le droit écrit s'exerçait aussi sur les terres des missions catholiques et protestantes (décret du 24/01/1943 relatif aux Cessions et Concessions gratuites aux associations scientifiques et religieuses et aux établissements d'utilité publique), dans les circonscriptions urbaines et dans les centres commerciaux et de négoce.

En raison de la forte densité de population et de la volonté d'exploiter de nouveaux espaces, le pouvoir colonial introduit le système de **paysannats**. Cette forme est proche du système traditionnel de Gukeba. Il se développa dans les régions de pâturages ou autres réserves et consistait à donner à chaque ménage une portion de terres de 2 ha pour surtout le développement des cultures de rente telles que le coton au Bugarama, et le café au Mayaga. Cette pratique, développée après la suppression du système d'Ubuhake et le partage du bétail dans les zones de pâturage (ibikingi), favorisait l'extension des espaces agricoles au détriment de l'élevage. Elle traçait ainsi une nouvelle orientation du développement national fondé plutôt sur l'agriculture et créa ipso facto la rupture des équilibres installés à travers l'histoire entre l'activité agricole et celle d'élevage. Cela devait engendrer des conflits latents et réels. Si, dans cette domination du système agricole sur le système pastoral, l'on n'enregistre 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 époque. On assiste ainsi aux migrations des populations éleveurs vers le Mutara, l'Ouganda et le Congo.

Entre 1952 et 1954, le Roi Mutara III RUDAHIGWA abolit le système d'ubukonde et exigea à tous les Abakonde de partager leur propriété foncière avec leurs clients appelés « Abagererwa ».

A partir de 1959, le système foncier devient un facteur de conflit réel dans la population. C'est la période où, la crise politique aidant, l'on enregistre les premiers réfugiés qui partent en exil en abandonnant leurs propriétés tant foncières qu'immobilières.

### **2.3 Régime foncier après l'indépendance**

Comparée à la période coloniale, la situation n'a pas beaucoup changé. En effet, 90% des terres agricoles du pays sont toujours régies par le droit coutumier.

Le droit foncier écrit reste l'apanage d'un petit nombre de personnes ainsi que les congrégations religieuses. Il s'exerce plus fréquemment dans les milieux urbains et dans les agglomérations à caractère commercial.

#### **a. Situation foncière pendant la 1ère et la 2ème République.**

Après l'indépendance, le pouvoir reconnaissait aux communes un rôle important dans la gestion du foncier. Par la Loi Communale du 23/11/1963, la conservation des droits relatifs aux terres enregistrées grevées de droits coutumiers incombe à la commune. Cependant, les formes définies dans cette loi ont été pratiquement annulées 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.

Si au début des années 60, le pouvoir misait sur la suppression du système d'Ibikingi et leur communalisation et sur la récupération des terres abandonnées par les réfugiés de 1959 pour acquérir de nouvelles terres ; la décennie 1970-1980 a connu une forte migration des zones déjà densément peuplées de Gikongoro, Ruhengeri, Gisenyi et Kibuye vers les savanes semi-arides de l'Est (Umutara, Kibungo, Bugesera) pour récupérer les terres encore disponibles. C'est au cours de cette période que le Gouvernement tenta d'organiser l'habitat en système de paysannat

pour rationaliser l'occupation et l'utilisation des terres devenues de plus en plus rares.

En 1976, le Décret loi n° 09/76 du 4/03/1976 sur l'achat et la vente des droits coutumiers sur les terres ou de droit d'occupation du sol autorise toutefois la vente et l'achat des terres coutumières avec la demande d'autorisation à l'autorité compétente avec l'obligation de garder 2 ha. L'acheteur doit également justifier qu'il n'avait pas le propriété foncière au moins égale à 2 ha. Dès lors l'Etat reconnaît uniquement le droit de propriété basé sur l'enregistrement. L'état devient donc le propriétaire éminent de la terre.

Au début des années 80 les nouvelles terres n'existaient plus et les problèmes commencèrent à se poser crûment : réduction de la fertilité et de la taille des exploitations, conflits d'appropriation foncière au niveau des familles, disettes, etc. De 2ha en 1960, la superficie moyenne de l'exploitation agricole familiale était descendue à 1,2 ha déjà en 1984, selon l'enquête agricole menée à cette époque.

Dès le début des années 90, le pays est au bord de l'impasse foncière : une production agricole insuffisante, la pression démographique grandissante sur les ressources naturelles, un nombre croissant de paysans sans terres, des conflits entre l'agriculture, l'élevage et les réserves naturelles. L'Etat à travers les projets agricoles, dont notamment les projets forestiers et les aménagements de pâturages, a renforcé son rôle dans l'appropriation de grands espaces. Les actions de reboisement se sont constituées en facteurs importants l'accumulation foncière par les pouvoirs publics et les privés. Les forêts s'étendent même sur les terres propres aux cultures voire sur les marais. Le reboisement devient donc un acte simple d'appropriation foncière à long terme.

#### **b. Situation foncière après 1994**

Les massacres et le génocide d'avril à juillet 1994 ont décimé plus d'un million d'âmes. Ces malheureux événements ont aussi occasionné des millions de déplacés tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Pays et laissé beaucoup de veuves et d'orphelins.

Après le génocide, le retour des réfugiés de 59 était attendu dans le cadre des **Accords de Paix d'Arusha**. Au terme de l'article 2 du Protocole d'Accord d'Arusha entre le Gouvernement de la République Rwandaise et le Front Patriotique Rwandais sur le Rapatriement des Réfugiés Rwandais et la Réinstallation des Personnes Déplacées, « chaque personne qui retourne est libre de s'installer dans n'importe quel lieu de son choix à l'intérieur du pays pour autant qu'elle n'empiète pas sur les droits d'autrui »

L'article 3 du Protocole stipule que « Pour l'installation des rapatriés, le Gouvernement rwandais devra disponibiliser des terres non occupées aujourd'hui par les particuliers, après identification par la Commission de mise en œuvre du rapatriement ».

Par ailleurs, dans son article 4, le protocole stipule que « le droit à la 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,

des réfugiés qui ont quitté le pays il y a plus de 10 ans ne devraient pas réclamer leurs propriétés qui ont été occupées par d'autres individus. En compensation, le Gouvernement mettra à leur disposition des terres et les aidera à se réinstaller ».

Dans un premier temps, le retour des anciens réfugiés de 1959 posant un problème foncier réel à cause surtout de la difficulté de mettre en application les accords d'Arusha qui ont été torpillés par le génocide de 1994 (cité les 2,3 et 4 article d'Arusha). Provisoirement, certains anciens réfugiés de 1959 occupèrent les terres abandonnées, situation qui engendra la réglementation de 1996 relative à la gestion provisoire des terres abandonnées. D'autres se virent octroyer des terres domaniales et d'autres terres vacantes pour leur permettre de s'installer et de produire. Il s'agit notamment :

- de domaine de chasse du Mutara, les deux tiers du parc national de l'Akagera et la forêt de montagne de Gishwati, ainsi que les terrains appartenant à certains projets de l'Etat ont été parcellisés et distribués aux anciens réfugiés.
- des terrains communaux, les boisements localisés sur les bonnes terres, les pâturages et les zones proches des bas-fonds de marais ont été octroyés aux anciens réfugiés.
- Dans certaines Provinces, notamment celles de Kibungo, Cyangugu, Kigali-Ngali, Ruhengeri et Umutara , beaucoup d'exploitations familiales ont été parcellisées et subdivisées pour être partagées entre les anciens occupants et les réfugiés de 1959.

En dépit de ces actions, qui en fin de compte sont des palliatifs, beaucoup de ménages restent toujours sans terres et les terres des orphelins et des veuves restent mal gérées. Ces problèmes s'ajoutent à ceux déjà connus de morcellement excessif des exploitations de déforestation et d'appauvrissement progressif des sols.

Cette situation du foncier oblige à asseoir une politique nationale foncière qui tienne compte à la fois de la situation socio politique du moment et des considérations économiques qui imposent des changements de mentalité dans le mode de gestion et d'administration foncières.

## **Chapitre 3. PROBLEMATIQUE DU FONCIER**

Les problèmes liés au foncier au Rwanda sont multiples et variés. Les uns tirent leur origine de la nature morphologique et physiographique des terres tandis que les autres sont de nature socio-démographique et socio-économique combinés à l'inadéquation des politiques, des lois et réglementations en matière foncière. Le Rwanda étant un pays montagneux et densément peuplé, les problèmes liés à la rareté des terres, au mode d'habitat et à la protection de l'environnement se posent avec acuité. L'évolution de l'agriculture, longtemps considérée comme base de l'économie nationale, est devenue aléatoire parce que le patrimoine foncier est mal géré alors que plus de 90% de la population rwandaise exploite la terre de laquelle elle tire l'essentiel pour vivre.

L'érosion des sols s'accroît suite à l'exploitation ininterrompue des terres, à la colonisation des terres marginales et impropres à l'agriculture et à l'absence des pratiques fiables de conservation des sols.

Le présent document de politique foncière s'efforcera d'analyser les problèmes liés au foncier pour enfin essayer de trouver des solutions adaptées selon l'ampleur du problème posé.

### **3.1 Densités très élevées de la population et pression sur les terres.**

Les premiers recensements administratifs et autres enquêtes (1930-1935), l'état civil, les enquêtes démographiques des années 1950, les recensements administratifs de 1960, l'enquête démographique de 1970, le recensement général de la population et de l'habitat de 1978, l'enquête nationale sur la fécondité de 1983, le deuxième recensement général de la population et de l'habitat de 1991 et les rapports annuels du Ministère de l'Administration Locale permettent de retracer l'évolution de la population rwandaise depuis 1934 à nos jours. La population estimée à 1.595.400 en 1934 est passée à 7.700.000 en 1997.

La croissance de la population a été exponentielle à l'exception de quelques années comme 1943-1944 et 1994 – 1996. Les baisses de la population des années 1943 – 1944 sont dues à la famine tandis que les reculs de la population pour les années 1994 – 1996 s'expliquent par le génocide et les massacres de 1994 qui ont entraîné la mort de plus d'un million et l'exil d'autres plusieurs milliers vers les pays limitrophes. La population rwandaise est donc en augmentation continue très forte. Elle a doublé les 25 dernières années. Cette forte croissance est le résultat d'un très fort taux d'accroissement naturel de l'ordre de 3,2%.

Les derniers chiffres du recensement général de la population et de l'habitat de 1991 montrent que la densité moyenne est de 272 hab. /km<sup>2</sup> au niveau national alors que certains Districts ont une densité supérieure à 600 hab. /km<sup>2</sup>.

Actuellement, les densités sont de l'ordre de 303 habitants au km<sup>2</sup> pour les densités physiques alors qu'elles s'élèvent à 410 habitats au km<sup>2</sup> pour la densité physiologique. Toutefois les disparités régionales sont à considérer puisque certaines Districts ruraux comme Shyanda de la Province de Butare peuvent atteindre plus de 1.000 hab. /km<sup>2</sup>.

L'enquête socio-démographique de 1996, confirme les densités plus élevées déjà enregistrées en 1991 au plateau central et au Nord Ouest du Pays respectivement les Préfectures de Gitarama et Butare ainsi que Gisenyi, Ruhengeri et Byumba qui totalisent à elles seules 55,8% de la population totale du pays.

Ces densités très élevées entraînent un entassement excessif de la population sur place et celui-ci a des conséquences néfastes sur la ressource foncière. C'est pourquoi des mesures d'urgence sont nécessaires pour alléger le poids de la population sur les terres surtout arables. Entre autres mesures, la réorganisation de l'espace par la villagisation déjà entamée et la création des emplois non agricoles pour désengorger le secteur agricole est préconisée.

### **3.2 Morcellement excessif des exploitations agricoles familiales.**

D'après le rapport de la Commission Nationale d'Agriculture de 1992, en 1986 on dénombrait 1.111.897 ménages ruraux, en 1989 ils étaient estimés à 1.202.605, l'on prévoyait qu'ils atteindraient 1.941.000 à l'an 2000. Déjà en 1986, on estimait à 25,7% d'exploitations agricoles familiales (E.A.F) de moins de 0,5 ha. Ces ménages ne pouvaient plus produire pour satisfaire à leurs besoins de subsistance. Le groupe de vulnérables comptait la terre cultivable comprise entre 0,5 – 1 ha.

Actuellement, la terre cultivable disponible par exploitation agricole familiale est de l'ordre de 0,6 ha par ménage (famille). Il y a bien sûr des disparités régionales concernant la disponibilité en terres cultivables qui varie de < 0,25 ha > 2 ha.

La réduction des superficies cultivées par ménage est une situation généralisée dans tout le pays et certaines préfectures dont notamment Gisenyi, Cyangugu, Gikongoro et Butare ont déjà atteint des valeurs moyennes inférieures à 0,5 ha par ménage alors que le seuil critique en dessous duquel un exploitant agricole ne peut plus subvenir à ses besoins nutritionnels de base par la seule activité agricole est d'environ 0,75 ha. Quant à la F.A.O, elle stipule qu'une exploitation agricole économiquement viable est de l'ordre de 0,90 ha.

De par ces chiffres, il va sans dire que l'exploitation agricole familiale rwandaise n'est plus viable. C'est une situation de crise qui appelle des mesures urgentes et appropriées étant donné que l'exiguïté du territoire rwandais n'offre guère des possibilités d'extension des espaces cultivables.

Le nombre des sans terres ira croissant et la pauvreté se fera plus menaçante puisque plus de 90% de la population rurale est employée dans l'agriculture. La réorganisation de l'espace et les innovations technologiques s'imposent comme passage obligé en vue d'assurer la sécurité alimentaire d'une population en croissance rapide et continue.

### **3.3 Pertes et dégradation des sols.**

La dégradation des sols rwandais se produit à un rythme inquiétant. La situation actuelle est alarmante. Plusieurs causes expliquent cette dégradation. Il y a d'abord des causes purement naturelles et / ou structurelles et en second lieu les causes anthropiques.

### **3.3.1 Causes naturelles.**

#### **a. Causes de nature pédologique**

De par leur pédogenèse, les sols rwandais sont fragiles donc vulnérables et très sensibles à l'érosion.

#### **b. Causes de nature géomorphologique.**

Le Rwanda est caractérisé par un relief accidenté avec une configuration physiographique formée de fortes pentes d'où il tire le nom évocateur à connotation poétique de « pays des milles collines » qui explique brièvement mais expressément les hautes altitudes du territoire rwandais.

#### **c. Causes de nature climatique.**

La pluviométrie du Rwanda est capricieuse. Elle est commandée par l'altitude. Les précipitations annuelles augmentent d'Est (900mm) en Ouest (1600 mm). Les basses terres orientales sont les plus faiblement arrosées avec des précipitations annuelles inférieures à 1000 mm /an tandis que les régions du Nord Ouest de haute altitude sont les plus arrosées avec une moyenne de 1800 mm d'eau par an avec un maximum de 2500 mm d'eau. Ces fortes précipitations exposent les terres aux fortes pentes à l'érosion hydrique.

#### **d. Rareté des terres**

La superficie cultivable est estimée à 1.385.000 hectares, soit 52% de la superficie totale du pays. A coté de cette superficie cultivable répertoriée s'ajoute la superficie occupée par les marais qui est d'environ 165.000 ha dont seulement la moitié est aménageable. Bien aménagé, cette moitié constituerait une addition précieuse de terre arable.

Le problème de la rareté des terres cultivables se pose avec beaucoup plus d'acuité lorsque ces mêmes terres doivent être utilisées pour les autres activités comme l'habitat, l'élevage, la construction des infrastructures et des équipements divers.

### **3.3.2 Causes anthropiques**

#### **a. Pression démographique**

Suite à la forte pression démographique, on assiste à une diminution rapide de la taille de l'exploitation agricole ; aussi l'érosion hydrique due à la mise sous culture des terres à pentes excessivement élevées sans techniques de lutte anti-érosive et de gestion et conservation des eaux et des sols, leur surexploitation et le manque de restitution organo-minérale font que les sols du Rwanda sont sujets à une dégradation continue ; leur fertilité se détériore rapidement de façon que certaines zones atteignent un seuil critique qui risque d'aboutir à une situation de non retour si aucune mesure n'est prise.

Le surpeuplement du pays, en plus d'exercer une pression harassante sur les sols déjà fragiles et instables, a également occasionné un morcellement excessif des terres par héritages successifs de père en fils suivant le droit coutumier encore en vigueur dans le monde rural.

Les pertes en terres sont considérables et elles ont été estimées entre 0 et 557 tonnes /ha par an. Ces pertes concernent toutes les pertes et la charge solide des sédiments transportés dans la rivière Nyabarongo oscille entre 51 kg/s à Nyabarongo-Kigali, 44kg/s à Nyabarongo-Kanzenze et 26 kg/s à l'Akagera-Rusumo. L'intervalle de variation de ces pertes va de 33 à 288 kg de matière sèche par seconde.

La gestion inadéquate des ressources naturelles entraîne la dégradation des terres par l'agressivité des précipitations et la déclivité des collines exploitées. Cette dégradation du milieu naturel se manifeste d'une façon marquée par l'érosion hydrique qui décape une portion importante des terres cultivées. On estime que l'érosion hydrique diminue la capacité du pays de nourrir 40.000 personnes par an et en plus elle entraîne des pertes annuelles totales dues à une mauvaise conservation des sols estimées à 945.200 tonnes de matières organiques, 41.210 tonnes d'azote, 280 tonnes de phosphore et 3.055 tonnes de potasse pour tout le pays.

#### **b. Les effets néfastes de la guerre et du génocide.**

La mort et les déplacements des milliers des Rwandais ont occasionné l'abandon et la destruction des structures de lutte anti-érosive. Le retour massif des réfugiés a entraîné une destruction systématique des couverts boisés existants et une colonisation quasi anarchique des aires protégées notamment le parc National de l'Akagera, la réserve naturelle de Gishwati. L'on estime à 15.000ha de boisements artificiels détruits et 35.000ha endommagés pendant la guerre de 1994.

Après 1994, les programmes de reconstruction et de réinstallation, la surexploitation des boisements à des fins énergétiques (puisque plus de 97% des ménages utilisent le bois comme source d'énergie) par les orphelinats, les prisons, les écoles, les usines à thé ont augmenté la pression sur les ressources ligneuses. Le déficit est alarmant. D'après le document de *politique en matière d'énergie* élaborée par le Ministère des Travaux Publics et de l'Energie le déficit n'est pas bien connu mais les chiffres seraient alarmants si l'on considère que déjà en 1990, le déficit était de 3.000.000 m<sup>3</sup> par an. En 1997, certains avançaient le chiffre de 4.500.000 m<sup>3</sup>. La crise est manifeste et le déficit ira croissant. Le reboisement des collines déboisées s'impose et l'utilisation des sources d'énergie renouvelables apparaît comme une solution envisageable. La recherche d'autres alternatives, elle aussi, doit être encouragée et poursuivie.

#### **c. Méthodes Culturelles inappropriées et techniques de conservation des sols inadéquates.**

Les méthodes et techniques utilisées jusqu'à maintenant dans la conservation des sols ont privilégié le seul angle de protection de sols en voulant arrêter le départ des sédiments au détriment de l'aspect « amélioration ou restauration de la fertilité des sols ».

Jusque dans les années 1980, la conservation des sols n'a été focalisée que sur l'application d'une seule méthode à savoir celle des fossés isohypses continus ou cloisonnés ; renforcés par des haies vives sans tenir compte des régions agro - bioclimatiques. Ce n'est qu'au début des années 1990, qu'une autre méthode conçue déjà en 1973 a commencé à être appliquée. C'est la méthode des terrasses radicales. En plus, ces méthodes étaient conçues sans tenir compte de l'aspect « restauration de la fertilité des sols » Par ailleurs, la lutte anti-érosive n'est pas encore perçue par la population comme un des paramètres d'intensification de la production. A cela s'ajoute les mauvaises pratiques culturales et le surpâturage.

#### **d. Pression sur les forêts et les réserves naturelles.**

Au Rwanda, les forêts subissent une forte pression humaine. Suite aux défrichements, entre 1958 et 1978, la superficie de la forêt de montagne de Nyungwe est passée de 114.125 ha à 97.138 ha, soit une disparition d'environ 17.000 ha en un espace de 22 ans ; ce qui représente une régression de superficie de 15% de la surface. Ce massif forestier a régulièrement connu une dégradation suite aux activités d'écrémage d'essences de valeur commerciale et d'activités de braconnage de grands mammifères comme le buffle et l'éléphant. Actuellement la superficie de la forêt de Nyungwe est estimée à 90.000 ha. Depuis l'an 2000, elle a été déclarée Parc National pour être mieux protégée.

Pour des raisons de colonisation agricole et à cause de l'implantation d'un projet de culture du pyrèthre entre 1958 et 1973, la forêt des volcans de 35.000 ha a connu une diminution de 49% de la superficie en cet espace de 15 ans. Actuellement , elle ne subsiste plus que sur 15.000 ha.

La forêt de Gishwati classée comme réserve naturelle depuis 1930, avait alors une superficie de 21.000 ha. Déjà en 1981, elle a été amputée d'une superficie de 5.000 ha convertie en pâturages en faveur du projet Gisenyi, Byumba, Kigali (G .B.K) financé par la Banque Mondiale.

Aujourd'hui la forêt de Gishwati est occupée à 95% par des rapatriés de 1959.

La superficie du Parc National de l'Akagera est passée de 331,000 ha en 1956 à 255.000 ha en 1992. Elle est de 90.000 ha actuellement. Le reste a été octroyé par le Gouvernement rwandais en 1997 pour l'installation des populations rentrées de l'exil, en application des Accords de paix d'Arusha.

Etant donné que cette région est semi-aride et occupée essentiellement par des éleveurs de gros bétail, la longue période de sécheresse pose un sérieux problème de manque d'eau et de pâturage.

En 1997, plus de 30.000 vaches sont mortes suite au manque d'eau et de pâturage adéquat et le désastre est vécu annuellement. En 2000, en plus de la perte importante du bovin, 22 hippopotames sont morts également suite au manque d'eau et de l'herbe à brouter consécutif à la sécheresse prolongée.

### **3.4 Absence d'une Législation foncière adéquate.**

Comme indiqué précédemment, la plupart des terres du Rwanda sont régies par le droit coutumier.

L'absence d'un cadre juridique adéquat est un obstacle réel à l'utilisation rationnelle des terres.

Le décret-loi du 4 mars 1976 relatif à l'achat et vente des terres grevées des droits coutumiers est devenu anachronique. Elle précise les limites de superficies pour éviter la spéculation foncière au lieu de fixer les normes d'exploitation, de cession et d'hypothèque pour pouvoir constituer une garantie du crédit agricole, condition du développement du monde rural. La terre n'a pas de valeur économique ou vénale.

Certaines lois ne trouvent pas d'application faute d'arrêtés ministériels d'exécution et faute de sanctions efficaces à l'encontre des contrevenants. C'est le cas de la loi du 30 mars 1982 relative à la conservation des sols et du 5 Décembre 1988 portant régime forestier au Rwanda.

Le décret-loi du 29/01/1981 relatif à l'aménagement urbain et du territoire est devenu caduc et inopérant. Ce décret-loi doit être actualisé de façon à adapter l'habitat urbain au plan directeur propre à chaque ville à se conformer à l'habitat regroupé en villages adopté par le Gouvernement Rwandais depuis décembre 1996.

Bref, les textes légaux relatifs au foncier sont épars et caducs. Ils doivent être actualisés et unifiés dans un texte juridique unifié applicable à tous les utilisateurs des terres au Rwanda.

### **3.5 Un régime foncier défavorable à la femme**

Selon la coutume rwandaise, la propriété foncière demeure sous la gestion et l'emprise de l'homme et les droits fonciers se transmettent par héritage de père en fils. Les filles étaient donc exclues du bénéfice de la succession sur le patrimoine foncier familial. Ce système ne permettait pas à la femme d'accéder à la propriété foncière, et même en cas de veuvage où elle n'avait que le droit d'usufruit sur le foncier familial en attendant la majorité de ses fils.

Si son mari meurt avant qu'elle n'ait des enfants, il ne lui était pas permis de rester en possession du domaine foncier sauf si elle se remariait avec un des frères de son défunt époux ; et même dans ce cas précis, c'est le nouveau mari qui en devenait le gérant défaut du remariage, elle retournait chez ses parents.

Dans certaines régions du Pays, la femme pouvait recevoir un « cadeau » foncier de son père appelé « urwibutso ». A Ruhengeri, la jeune mariée pouvait recevoir un lopin de terre comme cadeau de mariage connus sous l'appellation « intekeshwa » similairement, la femme mariée pouvait recevoir de ses parents un lopin de terre en cadeau appelée « inkuri » lorsqu'elle venait présenter son nouveau-né à ses parents. Tous ses cadeaux fonciers restent sa propriété qu'elle léguait à ses fils.

Un autre forme d'accès de la femme à la propriété foncière est celle où le chef lignager (Umutware w'umuryango) pouvait accorder un lopin de terre appelé « ingarigari » à ses filles répudiées par leur mari (indushyi).

La veuve conservait en principe une part pour répondre à ses besoins. Le Chef de lignage disposait d'une réserve de terre (**ingalingali**) pour les filles répudiées (**indushyi**) quand elles n'étaient pas rejetées hors la colline.

La nouvelle législation successorale parue dans le Journal Officiel n° 22 du 15 Novembre 1999 a réglé ce problème restant pendant depuis des années. L'article 50 stipule que « tous les enfants légitimes en vertu des lois civiles, succèdent par parts égales sans discrimination aucune entre les enfants de sexe masculin et ceux de sexe féminin ». La législation foncière devra prendre en considération cette clause pour l'héritage des domaines fonciers.

### **3.6 Insuffisance des moyens humains, matériels et financiers.**

La mauvaise gestion et la mauvaise utilisation des ressources foncières résultent aussi de l'insuffisance des moyens tant humains, matériels que financiers.

Le système cadastral qui est au cœur de l'administration foncière exige la présence des hommes formés et motivés, du matériel et des moyens financiers colossaux que le pays n'a pas. Une réforme en matière financière requiert le concours de plusieurs intervenants dans divers secteurs. L'économiste, le sociologue, l'agronome, l'environnementaliste, l'Ingénieur en aménagement du territoire et le juriste doivent analyser l'impact que cette réforme va produire sur les plans économique, social, politique et juridique. Il faut penser aussi aux coûts d'expropriation éventuelle, de viabilisation des sites, de mesurage et bornage des propriétés, de production des cartes diverses etc. Sans ces moyens, les choses continueront à aller de mal en pis.

## **Chapitre 4. CADRE DE LA POLITIQUE FONCIERE**

### **4.1 Objectifs.**

#### **a. Objectif global**

Dans l'optique du développement harmonieux et durable de notre pays, l'objectif global de la politique foncière nationale est de mettre sur pied un système foncier sécurisant pour toute la population rwandaise et de permettre de guider des réformes foncières nécessaires en vue d'une gestion saine et une utilisation rationnelle des ressources foncières nationales.

#### **b. Objectifs spécifiques**

- Mettre en place des mécanismes qui garantissent la sécurité de la tenure foncière aux utilisateurs en vue de promouvoir d'investissement dans le domaine foncier.
- Promouvoir une bonne allocation des terres en vue de favoriser une utilisation rationnelle des ressources foncières en fonction de leurs aptitudes.
- Eviter l'émiettement des parcelles et favoriser leur regroupement pour induire une production économiquement rentable
- Mettre en œuvre des mécanismes qui permettent de placer la ressource foncière dans l'angle de sa valeur productive pour promouvoir l'essor socio-économique et le développement du Pays.
- Orienter la gestion des terres vers le but de production plus rentable et durable par le choix des aménagements fonciers fiablement éprouvés.
- Développer des actions de protection de la ressource foncière contre les effets de dégradations diverses pour un développement durable.
- Etablir des arrangements institutionnels de l'administration foncière qui permettent de donner à la ressource foncière une valeur sûre dans l'économie de marché.
- Promouvoir la recherche et l'éducation continue du public sur tous les aspects relatifs aux devoirs et obligations de tenure, gestion et de transaction foncière
- Instaurer l'ordre et la discipline dans l'allocation des terres et dans les transactions foncières pour maîtriser et/ou freiner la pression sur les terres, le développement inapproprié, la spéculation et le trafic fonciers
- Promouvoir la participation et la sensibilisation du public à tous les niveaux pour assurer l'infusion des pratiques d'utilisation des terres favorables à la sauvegarde de l'environnement et à une bonne gestion des terres.
- Promouvoir la conservation et l'utilisation durable des zones humides.

### **4.2 Principes généraux**

De toutes les ressources, la terre est certainement la plus précieuse parce qu'elle constitue le support irremplaçable de toute vie et particulièrement au Rwanda où elle constitue le facteur de production et de survie le plus important.

Toutefois, la ressource foncière rwandaise est un trésor très fragile de par sa nature, sa limitation dans l'espace et la forte pression anthropique et climatique qu'elle subit. Il est évident que le mode de gestion, d'utilisation et de valorisation détermineront

l'essor de l'économie nationale et le bien-être de la population rwandaise toute entière.

Pour ce faire, ces principes généraux devront guider la politique nationale foncière :

**01. La terre est un patrimoine commun des générations passées, présentes et futures.**

Ceci implique une construction juridique qui intègre une série de droits sur l'espace foncier et les ressources renouvelables mais aussi chaque droit doit être corrélé à un certain nombre de devoirs. La gestion du patrimoine doit être l'affaire de tous. C'est pourquoi l'Etat doit avoir pour fonction d'impulser et de soutenir la dynamique économique et écologique en orientant le comportement des exploitants fonciers. L'Etat devient garant du patrimoine foncier et environnemental du pays et doit en assurer une gestion patrimoniale en tenant compte des besoins des générations présentes et futures.

**02. Selon le principe constitutionnel de l'égalité des citoyens, tous les Rwandais jouissent des mêmes droits d'accès à la terre sans discrimination aucune**

selon ce principe, la femme, qu'elle soit mariée ou non, ne doit pas être exclue du processus d'accès, d'acquisition et de contrôle de la propriété foncière, de même que la descendance femelle ne doit pas être exclue de l'héritage du domaine foncier familial.

**03. L'administration foncière doit garantir la sécurité de la tenure foncière**

Pour cela, le principe d'enregistrement des propriétés foncières doit être un processus désormais nécessaire et applicable partout sur tout le territoire rwandais. Il sera appuyé par la mise en place d'un système cadastral bien conçu et applicable tant en milieu urbain que rural qui permettra de donner à la terre sa vraie valeur.

**04. La détermination de la vocation réelle des terres et l'information foncière sont un préalable à la bonne gestion et à l'utilisation rationnelle des terres en tant qu'élément de base du développement et source de vie**

L'utilisation et la gestion des terres doivent tenir compte des catégories des terres telles que représentées par les divers schémas directeurs et cartes de classification et d'aménagement territorial. Elles tiennent compte également de toutes les informations foncières et diverses bases de données foncières qui varient dans l'espace et dans le temps.

**05 Le mode de gestion et d'utilisation différera selon qu'il s'agit des terres urbaines ou des terres rurales.**

Les terres rurales comprennent les terres des collines, les terres des marais et les terres des réserves naturelles.

**06 Il existe des zones fragiles d'intérêt national qui doivent être protégées.**

**07 La bonne gestion des terres doit développer une planification de l'utilisation des terres incluant l'organisation de l'habitat et le**

**regroupement des petites parcelles pour un usage plus économique et plus productif.**

**08. La transaction foncière la taxation foncière s'inclut dans l'administration foncière entant qu'élément de valorisation foncière :**

Le marché foncier est une action qui améliore la valeur de la terre et permet son utilisation d'une manière plus productive. Elle permet d'attirer les investisseurs dans le domaine d'exploitation foncière et permet aux divers utilisateurs de la terre d'évoluer vers des lendemains meilleurs.

**09. Les plans cadastraux et les cartes sont le meilleur moyen d'obtenir, d'enregistrer et d'analyser des connaissances complètes et précises sur la ressource terre.**

Les plans et les cartes sont absolument nécessaires pour le succès des programmes du développement planifié des ressources naturelles

La complexité des relations entre l'homme et la terre est telle qu'il est essentiel d'enregistrer en détail ces relations conformément aux droits public, communautaire et individuel.

Les plans et les cartes à grande échelle sous une forme graphique ou digitalisée sont la seule base probable pour un tel enregistrement.

Les plans à grande échelle sont essentiels pour une planification appropriée et une exécution des programmes d'occupation des terres

**10. Un système cadastral approprié est une base essentielle pour comprendre réellement la situation foncière d'un pays et ainsi planifier n'importe quelle mesure de réforme foncière**

Un tel système est très important dans l'exécution d'un plan de réforme qui implique toute forme d'intervention ou des changements quelconques dans systèmes fonciers existants. Les plans cadastraux et les registres des droits fonciers sont d'une très grande valeur pour assurer la sécurité du propriétaire foncier, permettre les transactions foncières, le contrôle et le suivi de l'utilisation des terres concédées et cédées. L'enregistrement des droits fonciers facilite beaucoup les opérations de n'importe quel programme pour l'obtention d'un crédit agricole notamment pour les petits fermiers.

**11. Un cadre légal et institutionnel bien défini est un outil indispensable pour guider la politique nationale foncière**

Pour asseoir la nouvelle politique foncière sur des bases solides, la loi foncière aidera à mettre en place une structure administrative nécessaire pour conclure les réformes en matière foncière.

## **Chapitre 5. LIGNES DIRECTRICES DE LA POLITIQUE FONCIERE.**

La conception du foncier est multiforme et porte aussi la marque de l'histoire socio-politique du Pays. Il faut ainsi veiller à éviter d'être piégé par des considérations liées à la culture. De même, il faut aussi éviter les débats qui se focalisent sur les seuls aspects agrariens du foncier, c'est à dire des considérations orientées vers les seules exploitations agricoles alors que les considérations foncières impliquent également les autres ressources que la terre porte comme l'habitat, les ressources pastorales, halieutiques et forestières notamment.

Une conception du foncier en terme de « propriété » rend impossible une description juste des systèmes fonciers locaux et de leurs dynamiques.

Il est nécessaire d'insister sur la diversité des modes d'appropriation, sur le caractère historique et donc contingent des transformations, sur le rôle de l'Etat et des populations rurales concernées par le foncier.

Le foncier met en jeu différents facteurs liés à diverses facettes de la vie :

- Des facteurs économiques qui mettent en exergue la valeur de la terre et l'enjeu économique de son contrôle.
- Des facteurs juridiques qui mettent en relief les normes d'utilisation de la terre, les dispositifs législatifs et le statut légal de la terre et des ressources qu'elle porte.
- Des facteurs institutionnels qui mettent en lumière les instances d'arbitrage, de décision et d'administration foncière.
- Des facteurs techniques qui mettent en avant les techniques d'aménagement de l'espace qui améliorent la valeur de la terre et transforment parfois le statut de la terre ; les méthodes fiables d'allocation et d'utilisation rationnelle des terres. Le régime foncier introduit le principe de l'aménagement foncier et fait du plan d'aménagement foncier un outil indispensable et quasi incontournable de gestion des terres.

### **5.1 Tenure foncière**

#### **5.1.1 Définition :**

La tenure foncière peut s'entendre comme l'ensemble de modes ou de procédures d'acquisition et d'appropriation de la terre. C'est en d'autres termes l'ensemble des règles définissant les modes d'accès, d'exploitation et de contrôle de la terre et des ressources naturelles renouvelables ayant la terre comme soubassement. C'est donc un rapport entre les hommes ou les groupes sociaux et la terre ou les ressources qu'elle porte.

La tenure foncière a une dimension pluridisciplinaire qui embrasse à la fois les aspects sociaux, techniques, économiques, institutionnels, juridiques et politiques. Les débats sur les questions foncières voient se confronter des aspects divers du milieu portant sur la vision de l'espace et de la nature, sur les formes d'appropriations de la terre, sur le rôle de l'Etat, etc.

### **5.1.2 Mode d'acquisition et d'appropriation de la propriété foncière.**

Au Rwanda, deux modes d'acquisition de la propriété foncière sont en vigueur à savoir, l'acquisition suivant les règles ou les conceptions coutumières et l'acquisition suivant les règles du droit écrit.

#### **i. Mode d'acquisition suivant la coutume.**

##### **- Par l'occupation.**

Selon la coutume, la propriété d'une terre appartient à celui qui l'occupe le premier. Cette règle a toujours été de mise dans notre société mais de nos jours l'acquisition de la propriété foncière par l'occupation est devenue caduque car toutes les terres vacantes appartiennent à l'Etat. De même, les dispositions du décret loi n° 09/76 du 4 mars 1976 alinéa 1 stipulent que « toutes les terres non appropriées en vertu de la législation de droit écrits grevées ou non de droits coutumiers ou d'occupation du sol, appartiennent à l'Etat »

##### **- Par l'héritage.**

Selon la coutume, les droits fonciers se transmettent par héritage de Père en fils, les filles étant exclues du bénéfice de la succession sur le patrimoine foncier de leur père. En ce qui concerne le droit successoral de l'épouse survivante, la coutume lui reconnaît un simple droit sur le patrimoine foncier de son époux décédé.

##### **- Par la cession par la donation ou par vente.**

Dans la conception coutumière originelle, la propriété foncière était collective. Toute aliénation d'un immeuble foncier était donc inconcevable car celui-ci était considéré comme un bien de famille appartenant aux ancêtres disparus, aux générations présentes et futures.

Avec le morcellement des domaines collectifs en terrains individuels suite aux héritages successifs, chaque ménage détenteur d'un lopin de terre s'est considéré comme véritable propriétaire de son terrain, pouvant en disposer à son gré. Cependant, le décret loi n° 09/76 du 4 mars 1976, en son alinéa 2, stipule que nul ne peut céder ses droits par la vente si ce n'est par une autorisation préalable et écrite du Ministre ayant les terres dans ses attributions et après avis du conseil communal où ces terres sont situées.

##### **- Par la prescription.**

La prescription s'inspire en réalité du droit écrit car dans la coutume, la prescription des droits fonciers était inconnue. Pour le Rwandais, un droit, même coutumier, une fois reconnu ou acquis est imprescriptible. C'est pourquoi les nombreux sans terres actuels, faute de n'avoir reçu de nouvelles terres, continuent de se sentir lésés pour n'avoir aucun droit sur les terres qu'ils possédaient coutumièrement il y a plus de 30ans, parce que les dispositions juridiques ont fixé le délai de la prescription acquisitive à 10 ans.

## **ii. Mode d'acquisition suivant le droit écrit**

- L'octroi des contrats de location des parcelles à bâtir pour une durée de 3 ans en milieu urbain.
- L'octroi des contrats d'Emphytéose des terrains à usage agricole pour une durée de 15 ans ou plus en milieu rural.
- L'octroi des contrats de cession gratuite tant en milieu urbain que rural aux personnes physiques ou morales pour les activités sociales ayant un impact réel sur le bien être de la population.
- L'octroi des contrats de vente et des titres de propriété pour les parcelles bâties en milieu urbain : mode de tenure des terres exploitées par les terrains des circonscriptions urbaines sont acquis en location d'abord avec le devoir contractuel d'en assurer la valorisation. Les titres de propriété sont délivrés par le Ministère ayant les terres dans ses attributions après constat de mise en valeur.
- La mise à disposition : mode d'acquisition de terre propre aux institutions publiques.

## **iii. Cas des Rwandais sans terres**

Mise à part les différents modes d'acquisition et d'appropriation foncière cités, il y a un cas particulier et crucial des Rwandais sans terres alors qu'ils vivent en milieu rural et doivent vivre de l'exploitation de la terre. Il s'agit surtout des réfugiés de 1959 forcés à l'exil par des raisons politiques en abandonnant leurs terres. Aujourd'hui ces mêmes réfugiés rentrés au Pays se trouvent sans terres et ne peuvent réclamer leurs propriétés foncières d'antan actuellement occupées par d'autres Rwandais restés au Pays, parce que l'accord d'Arusha a fixé le délai de la prescription acquisitive à 10 ans.

### **5.1.3 Options politiques :**

- La régularisation du régime foncier rwandais est envisagée pour favoriser l'essor économique et le développement harmonieux et durable du Pays.
- La sécurité de la tenure foncière assurée par l'enregistrement des terres et le cadastre est de nos jours une condition préalable et indispensable pour promouvoir les investissements en milieu rural.
- Tenant compte de la dépossession abusive et injuste pratiquée sur une portion de la population rwandaise, constituées en majeure partie des anciens réfugiés de 1959, par les régimes d'avant 1994, l'Etat devrait leurs trouver des terres pour leur permettre de s'installer et de mener une vie décente. Ceux qui ont l'agriculture comme métier et seule source de survie pourraient bénéficier des terres vacantes ou abandonnées, des terres non exploitées du domaine privé et du domaine public de l'Etat. L'Etat devrait également consacrer le principe du partage équitable des terres sur base de consultations communautaires, tel que cela s'est pratiqué dans les provinces de Kibungo, de Kigali Ngali, Cyangugu, Ruhengeri et Umutara entre autres. Cependant, ceux qui ne vivent pas de la terre pourraient obtenir des parcelles pour s'installer dans les sites d'habitat groupé « imidugudu », et les parcelles dans les centres urbains selon les procédures d'acquisition des parcelles dans les milieux urbains. Les terres vacantes appartenant aux orphelins mineurs du génocide devront être gérées par l'administration à leur profit jusqu'à leur majorité. L'administration devra

également assister les orphelins majeurs et les veuves du génocide qui sont en situation de vulnérabilité dans la mise en valeur de leurs propriétés foncières.

- La présence des dispositions juridiques légales et acceptées par tous ainsi que la présence d'institutions de réglementation garantissant la transparence des conditions de tenure et des procédures de résolution des conflits fonciers facilitent l'afflux des investissements dans la valorisation du capital foncier national.
- La tenure foncière doit être guidée par des règles de droit écrit.
- La tenure foncière coutumière telle qu'elle se vit au Rwanda est devenue caduque et n'offre aucun avantage économique ni aux tenanciers ni à l'Etat.
- Les droits fonciers coutumiers et les droits d'occupation du sol légalement concédés par l'autorité compétente devraient conférer au bénéficiaire une pleine jouissance à travers d'un contrat de bail emphytéotique de longue durée qui garantisse la sécurité de la tenure foncière et rehausse la valeur foncière indispensable aux tenanciers et à l'Etat.
- En vu de garantir une mise en valeur économiquement rentable des terres, les modalités de remembrement des petites exploitations agricoles familiales seront étudiées et encouragées.
- Sauf cas exceptionnels, les limites d'acquisition des parcelles en milieu urbain pour usages résidentiels doivent osciller entre 4 ares minimum et 12 ares maximum. Les dimensions des parcelles à usages commercial et industriel dépendront du projet développé à soumettre aux autorités compétentes.
- Les titres fonciers seront matérialisés par les certificats d'enregistrement d'un bail emphytéotique de longue durée allant jusqu'à 99 ans.
- Les modes d'accès, d'acquisition et de contrôle des propriétés foncières doivent être connus de tous les Rwandais, hommes et femmes, qui sont les principaux bénéficiaires.
- Pour garantir la préservation de l'environnement, les terres domaniales doivent être régies par des mesures et réglementations particulières. Ainsi, seront classées dans le domaine public :
  - Les lacs et cours d'eau
  - Les routes nationales et leurs emprises
  - Les terrains portant les édifices publics
  - Les réserves naturelles et Parcs Nationaux
  - Les marais classés parmi les réserves naturelles.

Seront classés dans le domaine privé de l'Etat :

- Les marais exploitables
- Les terres communales
- Les terres vacantes (comprenant les terres abandonnées, les terres récupérées des concessions religieuses et chez les grands propriétaires coutumiers).
- Les terres exploitées par les institutions étatiques (Ecoles, Hôpitaux, Institutions de recherche, domaine militaire).

#### **5.1.4 Options stratégiques :**

- Distinction entre terres urbaines et terres rurales.

Le mode d'acquisition des terres différera selon qu'il s'agit des terres urbaines ou des terres rurales. Il est nécessaire de faire cette distinction parce que le mode de gestion et d'utilisation de ces entités territoriales est différent.

Partant du principe que toute gestion saine et toute utilisation rationnelle du capital foncier national doivent se baser sur un système fiable de cadastre, c'est à dire un système d'identification de la propriété foncière avec la cartographie des parcelles et l'enregistrement des titres fonciers divers, il est indispensable de clarifier les statuts des terres et les modes d'acquisition des terres à même de promouvoir l'essor économique et de rayonner le caractère socio-culturel des communautés.

La distinction des terres en deux catégories « urbaines et rurales » doit se fonder sur la fonction, l'affectation et la destination. Cette distinction exige la définition préalable des conditionnalités de création ou de mise en place d'un centre urbain. Les terres urbaines le sont parce qu'elles se trouvent dans des centres urbains ou se trouvent dans des zones à fortes potentialités urbaines prévues pour accueillir les activités urbaines. La définition des terres urbaines se fait par une loi et par l'existence d'un plan global d'aménagement du territoire et d'allocation des terres.

Les terres urbaines peuvent être :

- Les circonscriptions urbaines proprement dites, définies par la loi.
- Les zones périphériques des circonscriptions urbaines dont l'étendue et la distance par rapport aux limites sont préalablement définies.
- Les pôles de développement identifiés dans le cadre de l'aménagement du territoire et des plans globaux et régionaux d'allocation des terres.
- Les sites d'habitat groupé développé dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de l'habitat.

Les terres rurales, elles, constituent le reste de l'espace naturel en dehors des circonscriptions urbaines occupé en majeure partie par l'agro-sylvo-pastoralisme, mais y compris les lacs et cours d'eau ainsi que les réserves naturelles protégées.

- Suivi des procédures établies
- L'enregistrement des propriétés foncières devra être encouragé pour garantir la sécurité de la tenure. Pour ce faire, un système cadastral performant et moderne devra être instauré pour faciliter le processus d'enregistrement foncier.
- Un inventaire exhaustif des propriétés foncières tenues suivant la coutume et celles tenues suivant le droit écrit accompagné d'une cartographie primaire (plan parcellaire ou plan cadastral) seront réalisés pour servir de base à la restructuration et à l'enregistrement correct souhaité.
- L'inventaire concernera également toutes les terres du domaine privé de l'état, les terres communales et les terres vacantes. Ces dernières seront distribuées aux paysans sans terres aux requérants qui témoignent l'intention certaine de mise en valeur. Toutefois, il sera prudent de constituer une réserve domaniale qui pourrait servir aux diverses activités d'intérêt général.
- Il ne sera pas toujours possible que chaque Rwandais ait une portion de terre à lui. Les terres agropastorales ne seront appropriées qu'aux seuls agriculteurs ou éleveurs professionnels. Ceci pour éviter le gaspillage par la sous exploitation.

Dès lors, une clause pour combattre le morcellement des terres par le système d'héritage ou la cession entre vifs va ressortir dans la loi foncière.

Le processus de remembrement sera favorisé et la réglementation du rachat des terrains entre cohéritiers sera instaurée pour que le remembrement soit effectif.

- Etablissement des plans cadastraux corrects et enregistrement des propriétés foncières suivant les procédés modernes utilisant des supports informatisés
- Elaboration des textes de lois pour clarifier et instituer les différents modes de tenure et les différents statuts des terres ainsi que pour édicter les mesures restrictives et les devoirs.
- Les frais cadastraux et d'enregistrement des titres seront supportés par les tenanciers et le tarif sera établi suivant un arrêté du Ministre ayant les terres dans ses attributions. Le système d'arpentage de la propriété foncière et son enregistrement constituent un élément fondamental qui donne la possibilité d'hypothèque et de demande de crédit bancaire.
- Pour respecter les limites de superficies d'appropriation foncière, il sera primordial d'élaborer les schémas directeurs et plans d'aménagement pour les terres urbaines et les schémas directeurs d'allocation et d'utilisation des terres en milieu rural. C'est de ces schémas et plans que seront élaborées des fiches cadastrales individuelles selon l'usage du terrain. Les procédés cartographiques modernes seront utilisés à cet effet.
- En milieu urbain, il sera possible d'avoir un certificat d'enregistrement d'une propriété foncière sur demande et ce avant l'érection d'immeuble. La valeur du terrain loti dépendra de son emplacement et du coût total de lotissement. Les formalités d'acquisition de ce titre seront précisées dans la loi régissant le foncier.
- En milieu rural, l'enregistrement et l'octroi du certificat d'enregistrement d'un bail emphytéotique de 99 ans suivront les règles strictes édictées par la loi foncière et précisant la destination et l'obligation de mise en valeur. Priorité sera donnée aux tenanciers manifestant une volonté éprouvée en matière de mise en valeur et d'exploitation rationnelle des terres. Ceci pour favoriser la professionnalisation du métier d'agriculteur.
- Les différentes commissions foncières instaurées suivant la loi auront un grand rôle à jouer dans le processus d'acquisition foncière et dans le cas de la théorie de la prescription acquisitive de la propriété foncière, la loi foncière, tout en le soutenant, devra intervenir pour réglementer de manière claire cette notion : les délais, les causes d'interruption ou de suspension des délais, les cas dans lesquels la prescription ne joue pas etc.
- Le certificat d'enregistrement sera délivré tant pour la propriété foncière en milieu urbain que pour le bail emphytéotique de 99 ans renouvelable en milieu rural.

## **5.2 Administration foncière**

### **5.2.1 Définition :**

L'administration foncière est le processus d'enregistrement et de dissémination d'information en rapport avec les titres fonciers et toutes sortes de transactions en matière foncière ainsi que l'utilisation des ressources naturelles rattachées à la terre. Ce processus inclut la détermination des droits et d'autres attributs caractérisant la propriété foncière et le monde d'acquisition, le mesurage et le bornage des parcelles ainsi que leur description.

### **5.2.2 Importance d'une bonne administration foncière**

Une bonne administration foncière :

- assure la garantie des titres fonciers et la sécurité de la tenure foncière.
- Supporte le processus de taxation foncière (impôt foncier) et génère de ce fait des revenus substantiels à l'Etat.
- Procure la sécurité du crédit bancaire par la garantie d'hypothèque.
- Développe et guide les transactions foncières.
- Protège le domaine public et le domaine privé de l'Etat et permet leur bonne gestion.
- Réduit sensiblement les disputes en matières foncière et contribue de ce fait à la stabilité de la société et à la réconciliation nationale.
- Facilite la réforme foncière en milieu rural.
- Améliore la planification et le développement des infrastructures.

### **5.2.3 Options politiques.**

- Le système d'administration foncière rwandaise sera basé sur un système cadastral rénové incluant la cartographie territoriale, l'enregistrement de toutes les informations en matière foncière et les titres fonciers. Le cadastre est en effet un outil de référence pour une bonne administration foncière.
- L'administration foncière rwandaise doit être un système garantissant l'ordre et la stabilité dans la société par la protection des intérêts des propriétaires fonciers et immobiliers et les investisseurs dans le domaine foncier.
- L'administration foncière, à travers le système d'enregistrement des informations et des droits en matière foncière, est un instrument probant de la mise en pratique de la politique foncière nationale et de la loi foncière un mécanisme de support au développement économique.
- L'administration foncière se focalisera sur trois concepts que sont les titres de bail emphytéotique de 99 ans, la valeur de la terre et l'utilisation de la terre, à travers le contexte global de la gestion foncière.
- Pour asseoir une administration foncière efficace, plusieurs séries d'opération doivent être prises en compte à savoir la détermination des besoins des exploitants fonciers, la création de nouveaux arrangements administratifs, la préparation de la législation foncière et de divers règlements en matière foncière, l'établissements des nouveaux registres et des nouvelles procédures de stockage

traitement des données sur le foncier ; le développement d'un réseau foncier national public.

- La participation active de la population dans la gestion foncière sera encouragée
- Le système d'administration foncière rwandaise sera basé sur un système cadastral rénové.

#### **5.2.4 Options stratégiques**

- Le développement d'un Centre National de Gestion Foncière doté d'un système d'information géographique
- Elaboration d'une législation foncière unifiée garantissant des droits justes et équitables aux tenanciers.
- Promotion de la participation active de la population dans la gestion des terres.
- Mise sur pied des commissions nationales, préfectorales et communales de gestion des terres tant urbaines que rurales dans le cadre de la responsabilisation des pouvoirs locaux et leurs attributions seront définies par la loi.

La commission nationale doit s'occuper de la gestion des domaines publics et privés de l'Etat pour le compte du Gouvernement et de la nation rwandaise toute entière ; superviser la gestion du fonds d'acquisition et d'équipement des terrains urbains ainsi que les fonds d'expropriation pour cause d'intérêt public ; superviser la gestion des programmes d'élaboration des schémas d'aménagement du territoire, des plans globaux et plans régionaux d'allocation et d'utilisation des terres.

En raison de la généralisation de l'enregistrement des terres et de l'octroi des titres fonciers, la commission nationale doit conserver les titres des domaines publics et des domaines privés de l'Etat. Les commissions provinciales assurent la supervision et la coordination des commissions de District et s'occupent surtout de la gestion et de l'utilisation des terres urbaines.

- Nomination des conservateurs des titres fonciers

Il y aura des conservateurs des titres fonciers au niveau de chaque commission. Le secrétaire de chaque commission assurera la fonction de conservateur des titres fonciers de la circonscription urbaine ou des centres urbains et du milieu rural de son ressort.

L'action de conservation des titres fonciers est de haute importance car elle seule garantit auprès des tiers les titres détenus sur le sol. Les attributions dévolues aux conservateurs, les mécanismes d'enregistrement des propriétés, d'enquête de vacance, d'inscription hypothécaire seront précisés pour garantir l'homogénéité de la conservation des titres sur tout le territoire national.

Les redevances domaniales sont précisées dans les clauses des contrats de location et le taux inclura également les coûts engagés pour la viabilisation des sites y compris le coût d'expropriation. Le paiement de cette redevance est une condition d'acquisition d'un certificat d'enregistrement de la propriété foncière (différent du titre de propriété qui lui est obtenu après valorisation du terrain) pouvant faire l'objet d'hypothèque pour l'octroi d'un crédit immobilier.

Ces redevances sont déterminées de façon à conserver le standing d'un quartier défini. Les taux et les modalités de paiement sont fixés par arrêté du Ministre ayant les terres dans ses attributions.

### **5.3 Le cadastre dans l'administration foncière.**

#### **5.3.1 Définition**

Le cadastre est à la fois une liste ou un registre des valeurs foncières ( parcelles appropriées) et leurs détenteurs et une représentation du maillage territorial. Il comprend, pour chaque entité administrative, une matrice cadastrale qui décrit, pour chaque propriétaire apparent, la liste des biens immobiliers lui appartenant ; un plan cadastral (informatisé ou non) établi par des méthodes topographiques, qui portent toutes les parcelles numérotées ; et un état de section, qui est la liste des parcelles avec leurs numéros et leurs propriétaires par subdivision administrative. Le cadastre doit à tout le moins contenir une description des parcelles, comporter un registre des droits fonciers et intégrer un certain nombre d'autres éléments tels que les cartes pédologiques, les cartes topographiques et les cartes d'aménagement du territoire. Le cadastre sert de support à l'impôt foncier et à l'enregistrement des titres fonciers. Sans sacrifier les objectifs d'équité et de participation, un cadastre bien conçu doit être multifonctionnel dans sa mise en œuvre pour jouer un grand rôle dans le développement.

Le cadastre est l'un des outils les plus efficaces dont dispose l'administration foncière pour surmonter les types de contraintes que le régime impose au développement rural.

#### **5.3.2 Missions du cadastre**

- **Mission fiscale** : évaluation des biens fonciers, détermination des bases des taxes foncières ;
- **Missions juridique et foncière** : identification et description physique des propriétés, recherche de leurs propriétaires ;
- **Mission technique** : établissement et mise à jour du plan cadastral, support direct et indispensable à l'identification et à la description physique de ces mêmes propriétés.

Aux trois missions de base ci-dessus, il convient d'ajouter, pour être exhaustif, une mission à la fois économique, statistique et documentaire qui est très importante par le fait que, d'une part, les données incluses dans la documentation cadastrale intéressent un très grand nombre d'utilisateurs publics ou privés, surtout depuis que l'informatisation de ces données permet la délivrance rapide de masses d'informations concernant les propriétés tant bâties que non bâties et que, d'autre part le seul plan parcellaire ou plan cadastral à grande échelle couvrant la totalité du territoire, tenu d'une façon permanente, est un document indispensable à tout projet d'aménagement foncier, à toute procédure d'expropriation, à toute étude devant prendre en compte l'implantation ou l'affectation des propriétés.

### 5.3.3 Diagnostic :

Le cadastre rwandais actuel comporte des lacunes. D'abord, il n'existe qu'en milieu urbain tandis qu'en milieu rural, il est quasi inexistant. Ensuite, il utilise des procédés manuels qui laissent libre court aux innombrables erreurs de mesure et d'enregistrement. Ce qui est un handicap dans l'acquisition des informations foncières fiables et dans le domaine de transactions et de taxation foncières. Il ne se base pas sur les cartes cadastrales de base fiables. Dans la plupart des cas, elles sont inexistantes. Le mesurage et le bornage précèdent le lotissement, ce qui ôte à la terre sa valeur

### 5.3.4 Options politiques

- L'établissement d'un cadastre national est un requis pour assurer une bonne administration foncière et une bonne gestion foncière
- Le système cadastral rénové doit s'orienter vers l'inventaire exhaustif et permanent, descriptif et évaluatif de la propriété foncière, qu'il s'agisse des parcelles de terrain ou des locaux. En d'autres termes, le cadastre doit être regardé comme « **l'état civil** » de la propriété bâtie et non bâtie.
- Le cadastre est un instrument efficace dans la planification de l'utilisation des terres

### 5.3.5 Options stratégiques

- recenser toutes les parcelles et tous les locaux
- identifier chacune de ces unités foncières, c'est - à - dire leur attribuer une immatriculation permettant de les individualiser sans ambiguïté, comme cela se pratique pour les personnes (numéro dit « de sécurité sociale ») ou pour les véhicules (numéro minéralogique) ;
- rechercher les propriétaires et enregistrer les éléments essentiels de leur désignation (nom, prénom, profession, date de naissance, adresse, nom du conjoint pour les personnes physiques, dénomination, forme juridique, siège social pour les personnes morales) ;
- fournir la description physique des propriétés sous la forme d'un plan à grande échelle, ce qui implique notamment avoir reconnu et défini au préalable, sur le terrain même et avec le concours de propriétaires, la position des limites séparant les biens et les fonds ;
- constater la mise en valeur des terrains non bâtis selon leur nature de culture ou les caractéristiques des locaux des immeubles bâtis ;
- effectuer enfin, pour tous les biens, leur évaluation « *fiscale* » afin de déterminer, pour chaque unité foncière bâtie, une valeur locative cadastrale qui servira de base au calcul des impôts relevant de la fiscalité directe locale.

- une fois la constitution du cadastre réalisée, sa mise à jour doit être effectuée par une constatation et une prise en compte permanente de tous les changements affectant les biens et les propriétaires. Cette tâche est fondamentale.
- Formation des cadres en aménagement du territoire et développement rural et des techniciens arpenteurs topographiques et géomètres.
- Décentralisation des services chargés de la gestion foncière.
- Elaboration des arrêtés et textes légaux créant les circonscriptions foncières rurales ouvrant la voie à la nomination des conservateurs des titres fonciers.
- Elaboration des textes légaux fixant les taux de tarification des droits fonciers et des textes réglementant la mise en place du cadastre rural.

## **5.4 Transaction foncière.**

### **5.4.1 Définition**

La transaction foncière peut s'entendre comme l'ensemble des opérations concernant l'évaluation des propriétaires foncières et immobilière, l'inscription et la radiation d'hypothèque, mutation foncière et immobilière, la taxation foncière et immobilière, la nature des marchés fonciers et immobiliers.

La transaction foncière permet de rehausser la valeur de la propriété foncière et joue un rôle important dans l'économie nationale.

### **5.4.2 Option politique :**

- Toutes les ressources foncières nationales doivent être prises comme un objet de grande valeur.
- La valeur de la terre sera déterminée par sa destination, son emplacement, sa nature pédologique, la façon dont elle est aménagée et sa dimension.
- L'évaluation d'expropriation pour cause d'utilité publique tiendra aussi compte de la valeur de la terre qui sera déterminée par arrêté du Ministre ayant les terres dans ses attributions.
- Le système de taxation foncière devra être sous contrôle exclusif de l'Etat et devra être organisé de sorte à encourager la bonne utilisation des ressources foncières.
- Les propriétés foncières peuvent être vendues, hypothéquées, léguées en don ou en héritage.

### **5.4.3 Options stratégiques**

- La loi foncière déterminera les modalités de vente, de transfert et d'hypothèque des propriétés foncières.
- Instauration de l'impôt foncier et des redevances domaniales : Un impôt foncier portant sur la superficie bâtie et non bâtie est à établir au profit des collectivités locales ayant déjà une administration décentralisée. La loi portant régime foncier aura à fixer les minima et les maxima pour laisser aux collectivités locales le soin

de déterminer le montant fixe à faire payer. Cette option est choisie pour laisser les marges de manœuvres pour la promotion des investissements dans les agglomérations. L'assiette retenue est la superficie bâtie et non bâtie pour la mettre en adéquation avec l'objectif d'assurer une valorisation en conformité aux schémas directeurs et plans d'aménagement du territoire. Les coefficients d'occupation définis dans ces plans seront la référence à l'établissement au niveau d'imposition.

## **5.5 Utilisation et gestion des terres urbaines**

### **5.5.1 La croissance des villes**

#### **a. Diagnostic**

Les villes rwandaises sont de création récente. Actuellement, le taux d'urbanisation est de 16,89 % soit approximativement 1.372.913 habitants sur les 8.128.553 millions que compte le Pays . D'après les résultats du recensement de 1978 et 1991, la population urbaine s'est accrue au taux moyen de 5,5% par an. Actuellement, les taux de croissance varient autour de 9% par an. La masse démographique urbaine est concentrée dans la ville de Kigali qui compte aujourd'hui environ 600.000 habitants avec un taux de croissance de 10,4% par an. Nous assistons à la consolidation du phénomène de monocéphalisme urbain.

La croissance urbaine du Rwanda apparaît comme un phénomène inévitable et souhaitable dans la mesure où les villes permettent d'intégrer la population agricole excédentaire. Elles constituent un centre de création des emplois qui doit être ouvert à toutes les catégories sociales. La croissance des villes permettra d'alléger la pression démographique sur les terres arables qui, à leur tour, pourront offrir une production optimale. Même si l'urbanisation est inévitable et souhaitée par le développement économique du Rwanda, le phénomène doit être bien planifié pour prévenir les effets indésirables.

L'essentiel de l'habitat populaire (90% à Kigali, plus dans les autres agglomérations) se développe de manière spontanée en marge de tout contrôle urbanistique. Cette urbanisation spontanée ou non contrôlée conduit à un double processus de densification / dégradation des quartiers proches du centre et dispersion de l'habitat péri-urbain dont l'extension coûteuse des infrastructures et des réseaux.

#### **b. Options politiques**

- La croissance spatiale doit être maîtrisée pour pouvoir générer un développement urbain économique et rationnel ;
- La consommation de terrains sera rationalisée en vue de réduire le coût des infrastructures de base et éviter un étalement inutile des villes.

#### **c. Options stratégiques**

- La croissance spatiale des agglomérations sera maîtrisée grâce à un accroissement de l'offre qui permettra d'accueillir et d'orienter le développement de

l'habitat. Le développement urbain devra être contrôlé par des programmes qui permettront, à terme, d'anticiper la demande. Les programmes d'aménagement définiront à partir des perspectives de croissance les sites à ouvrir à l'urbanisation en tenant compte de l'économie de la desserte primaire (voirie, eau, électricité) et la protection des sites à fort potentiel agricole.

- L'élaboration et la mise à jour des schémas directeurs d'aménagement du territoire et d'urbanisme pour mieux organiser le tissu urbain;
- La promotion des constructions en hauteur ;
- La densification des quartiers lotis par le recensement et la redistribution des parcelles non mises en valeur ;
- La réduction des superficies des parcelles qu'on distribue actuellement ;
- La réservation de plus de terrains possibles pour les constructions collectives, verticales d'abord, horizontales ensuite et prévision dans chaque lotissement d'un espace pour un équipement intégré ;
- Le renforcement et la formation du personnel chargé de l'élaboration et de l'exécution des schémas ;
- Il faut avoir des instruments d'urbanisme qui orientent et permettent la maîtrise du foncier ;
- Une étude de formules simplifiées de distribution de parcelles et d'autorisation de bâtir ;
- L'organisation du financement de l'habitat ;
- Encourager les activités de promotion immobilière et des professionnels de l'aménagement et favoriser la création pour les municipalités des sociétés chargées de la production et de la commercialisation des parcelles.

## **5.5.2 Les limites des circonscriptions urbaines**

### **a. Diagnostic**

Le décret-loi n°11/79 du 20 Avril 1979 portant création et délimitation des circonscriptions urbaines ne concerne que les Chefs lieux des Provinces ainsi que Rwamagana et Nyabisindu.

Il importe donc d'élargir le principe à toute agglomération grande ou petite pressentie pour être dotée d'un plan d'aménagement.

La ville est définie par sa circonscription et comme mesure d'exécution, il a été décidé l'interdiction de nouvelle construction, la transformation et la vente des terrains sans une autorisation préalable de l'autorité pour les occupants coutumiers. Cette interdiction n'a jamais été accompagnée de mesures d'indemnités consécutives à la perte de droit de jouissance de la propriété.

Cette situation a créé les problèmes suivants :

- La prolifération des quartiers spontanés. Les occupants coutumiers ont continué à croire en leurs droits et à vendre des terrains ou à transférer leurs droits sur les nouveaux arrivants.
  - La croissance des zones péri - urbaines. Les zones périphériques sont plus accueillantes. Les conditions d'acquisition de terrains y sont plus simples
- L'occupation spontanée des zones situées en dehors des circonscriptions modifie les tendances de développement spatial. Ces zones sont démunies en infrastructures et services urbains.

## **b. Options politiques**

- Les circonscriptions urbaines seront délimitées et toute nouvelle construction non autorisée interdite.
- Instauration des mesures appropriées qui découragent la croissance désordonnée des quartiers spontanés et des villes non planifiées.

## **c. Options stratégiques**

- Le rôle des collectivités locales dans la gestion et la planification urbaine sera renforcé. La sensibilisation de la population et sa participation dans l'élaboration des plans d'aménagement urbain est une condition sine qua non de leur respect.
- La loi sur l'expropriation et les indemnisations y afférentes sera modifiée. L'expropriation pour cause d'utilité publique pose un problème majeur à l'urbanisation. Les ressources financières sont insuffisantes pour couvrir les dépenses nécessaires. Il faudra que les coûts d'indemnisations d'expropriation soient recouverts et qu'un fonds d'indemnisation soit créé à cet effet. Le recouvrement des coûts permettra la répliquabilité des opérations d'indemnisations.

### **5.5.3 Les quartiers spontanés**

#### **a. Diagnostic**

La prolifération des quartiers spontanés constitue une contrainte majeure de l'habitat urbain. Depuis plusieurs années, la population migrante s'installe dans les zones qui ne sont pas encore gagnées par l'urbanisation cadastrée. Ainsi naissent peu à peu des quartiers spontanés (UTUJAGARI) construits sans planification préalable. Les quartiers spontanés sont insalubres et démunis du minimum d'équipements et de services.

#### **b. Option politique**

Les conditions de vie des populations des quartiers spontanés sont à améliorer.

#### **c. Options stratégiques**

- Les quartiers spontanés doivent être restructurés. Les interventions à faire consistent en une réorganisation foncière et à l'aménagement des réseaux des infrastructures et des équipements;
- Le statut d'occupation dans les quartiers spontanés doit être régularisé. L'action de restructurer constitue une reconnaissance des droits fonciers à toute personne qui se conforme aux règles établies. La garantie d'occupation permanente du terrain produit une amélioration sensible de l'habitat urbain. La restructuration implique l'expropriation des droits, le déplacement des ménages et constructions se trouvant dans les emprises publiques et les possibilités de recasement des populations ;
- Un système adéquat de recouvrement des coûts doit être adopté.

## **5.5.4 Réorganisation spatiale**

### **a. Diagnostic**

Les villes rwandaises se caractérisent par un fort étalement matérialisé par une dispersion de l'habitat et des divers immeubles. L'étalement des villes coûte cher en infrastructures et réduit les terres arables. Ensuite, l'évolution de la ville, au fil des ans, sans plan de développement, sans plan d'urbanisme ni programme économique...pose parfois des problèmes :

- Difficultés de circulation
- Voisinages malheureux (ex : habitations et sources de nuisance).
- Voiries et réseaux d'eau et d'assainissement insuffisants
- Difficultés de raccordement des habitations nouvelles à la périphérie.

Ces difficultés s'accompagnent de constatations préoccupantes : coûts d'entretien élevés, sites urbanisables saturés par des densités trop faibles surtout dans le centre ville.

### **b. Option politique**

- L'habitat urbain doit être densifié car nos villes occupent abusivement de grands espaces.

### **c. Options stratégiques**

- Des plans qui économisent plus de terrains en hébergeant plus de personnes dans de bonnes conditions seront adoptés : constructions en hauteur et habitat jumelé horizontal ;
- Les réserves pour les grands équipements seront prévues ;
- Les plans d'urbanisme, les schémas d'aménagement, les plans d'utilisation du sol, des schémas directeurs...seront appliqués consciencieusement ;
- Les parcelles du domaine privé de l'Etat seront vendues aux particuliers pour remplacer les bâtiments existants par de nouveaux, plus grands, plus hauts et plus luxueux.

En même temps que la densification se fait dans les quartiers planifiés, l'aménagement de nouveaux sites devra s'opérer suivant les règles strictes de l'urbanisme et des lois foncières pour assurer l'installation de nouveaux occupants.

## **5.5.5 Protection des espaces verts et autres zones d'utilité publique.**

### **a. Diagnostic**

Les schémas directeurs d'aménagement urbain effectuent un zonage de l'espace urbain en déterminant la localisation précise des équipements urbains et des activités importantes. Les urbanistes prévoient des espaces verts, c'est à dire des espaces interdits à l'habitat et aux équipements. Comme il y a prédominance de l'habitat spontané sur l'habitat planifié, les « SDAU » n'ont pas été du tout respectés de façon que nos villes souffrent cruellement du manque d'espace vert.

## **b. Options politiques**

- Les espaces verts ainsi que les vallées seront protégés

## **c. Options stratégiques**

- Les parcs touristiques seront créés dans les villes ;
- Les boisements existant dans les milieux urbains doit être protégé ainsi que les réserves devant accueillir les équipements.
- Les vallées existant dans les milieux urbains doivent être considérées comme espace vert.
- Dans les zones résidentielles, des espaces verts seront aménagés afin de les protéger contre une urbanisation sauvage et surtout en raison du site collinaire, afin d'éviter une érosion destructive.

### **5.5.6 Planification du développement urbain.**

#### **a. Diagnostic**

La pratique de la planification urbaine qui a prévalu au Rwanda et particulièrement dans la capitale a longtemps pris la forme institutionnelle de la technique de lotissement public et des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme.

La pratique du lotissement public a consisté en la délimitation d'un périmètre d'urbanisation de la ville et à placer ce périmètre sous la propriété directe en zones, puis par grilles orthogonales, en parcelles à distribuer à titre provisoire aux bénéficiaires désignés par la puissance publique.

#### **b. Options politiques**

- L'habitat urbain doit s'inscrire dans le cadre de l'aménagement du territoire en vue de pouvoir répondre à tout moment aux impératifs de la croissance urbaine ;
- Une armature urbaine cohérente sera définie ;
- Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme pour tous les centres définis comme urbains seront élaborés ou actualisés.

#### **c. Options stratégiques**

- Les schémas et plans directeurs d'urbanisme doivent être portés à la connaissance du public concerné dans le but d'expliquer le bien fondé de la distribution de l'espace entre les différentes activités. Les explications sont nécessaires pour l'obtention du respect strict de l'organisation spatiale établie ;

- Les erreurs des occupations antérieures seront rectifiées ;

L'urbanisme doit restructurer et réhabiliter les quartiers construits anarchiquement en régularisant le statut foncier des habitants et en réorganisant leur cadre de vie par la

mise en place des voies de circulation, d'un système d'alimentation en eau potable, d'un réseau électrique et des autres services de base.

- Les quartiers d'accueil seront aménagés ;

Afin de préparer l'accueil de la croissance urbaine, il importe d'accroître et de diversifier l'offre des parcelles aménagées. Il importe d'analyser les nouvelles filières qui devront permettre de produire les parcelles qui accueillent l'habitat au plus grand nombre.

- Les conditions favorables d'accès au financement et aux matériaux de construction seront créées et renforcées.

### **5.5.7 Développement des villes secondaires**

#### **a. Diagnostic**

Le Rwanda se caractérise par un monocéphalisme urbain. A elle, seule, Kigali compte 600.000 habitants sur les 770.000 qu'abritent toutes les villes soit 85,7% de la population urbaine totale. Les activités industrielles et divers services sont concentrés dans la capitale. Les villes secondaires ne se développent pas ou se développent très peu et leur rayonnement dans leur arrière pays est pratiquement nul.

La mise en place progressive d'une politique d'équipement volontariste devra permettre de réaliser, à terme, les options retenues en matière d'aménagement et de peuplement du territoire.

#### **b. Option politique**

- La décentralisation devra harmoniser la répartition spatiale des activités et des services.

#### **c. Options stratégiques**

- Un guide d'aménagement et de programmation des équipements sera établi ;
- Certaines activités économiques et industrielles encore centralisées dans les grandes villes seront orientées vers d'autres centres urbains jugés plus propices à la prospérité des industries ;
- Les techniciens aménageurs seront formés. Ils sont responsables des procédures foncières et de l'aménagement physique des quartiers.
- Un programme destiné à pouvoir des agglomérations en équipements et infrastructure doit être conçu pour le développement des villes secondaires.

### **5.5.8 Réorganisation de l'habitat en milieu rural**

#### **a. Diagnostic**

Le 13/12/1996, le gouvernement d'Union Nationale a adopté la nouvelle politique de l'habitat qui prône l'habitat groupé en milieu rural. Traditionnellement, l'habitat rural est dispersé à l'extrême. Cette dispersion entraîne la mauvaise gestion des terres qui

se manifeste par l'émiettement des terres arables et par leur dégradation provoquée en partie par l'érosion due aux eaux de ruissellement. Cette dispersion empêche également l'amélioration des conditions de vie du paysans avec la difficulté de mettre à sa disposition des infrastructures nécessaires à son épanouissement (eau, électricité, moyens de communication, écoles centres hospitaliers...) L'habitat regroupé a toujours été considéré par le Gouvernement rwandais comme une solution à la pression démographique, à la mauvaise gestion de terres et somme toute, à la paupérisation des masses rurales. Des tentatives, tels que les paysannats, les villages pilotes ont été essayées, mais sans succès. Après le génocide et les massacres de 1994, la réinstallation a été réalisée dans le cadre d'un habitat groupé tel que décidé dans les accords d'Arusha. Sur le plan foncier, l'habitat groupé permet de dégager les terres arables et d'accroître ainsi l'espace agricole.

L'implantation des sites d'habitat groupé a été guidée par l'existence des agglomérations, des centres d'équipement et de commerce et autres activités. La construction de logements autour de ces centres a contribué à accentuer l'aspect urbain de ces agglomérations ; les besoins dans les centres ruraux se transforment en besoins purement urbains notamment en matière d'énergie, d'adduction d'eau et d'organisation de l'habitat.

Toutefois, certains sites ont été choisis dans les premiers temps à des endroits qui ne nécessitaient pas l'expropriation. C'est ainsi que le bois communal a été la cible privilégiée pour l'implantation des villages sans tenir compte des aspects environnementaux.

#### **b. Options politiques**

- Le site d'habitat groupé doit présenter de bonnes caractéristiques physiques. Il doit être facilement accessible par des infrastructures de communication et autres, comme l'eau, l'électricité et disposer de terrain libre d'action. Si ces infrastructures n'existent pas, le site doit être implanté à un endroit où elles peuvent être facilement installées.
- Le choix des sites pour l'implantation de l'habitat groupé doit être guidé par le souci de libérer le plus possible de terres agricoles.

#### **C . Options stratégiques**

- Les commissions foncières provinciales et de district sont créées en vue de mieux assurer l'application de la politique de l'habitat groupé ;
- Le choix des sites est opéré par les populations habitant les cellules avec l'aide des techniciens et du schéma global des utilisateurs des terres et d'aménagement;
- Le choix des sites d'habitat devra éviter des zones à risque et d'autres zones d'importance environnementale comme les zones boisées, les marais et bas fonds et les zones à fortes pentes
- La vulgarisation des techniques élémentaires d'aménagement des sites d'habitat est à initier.
- Le schéma directeur d'allocation et d'utilisation des terres déterminera les limites des terroirs agricoles et des sites d'habitat appropriés

### **5.5.9 Délimitation des zones agricoles**

#### **a) Diagnostic**

En habitat dispersé, les champs sont disposés sur les collines en morceaux épars, sans unité aucune de façon que leur exploitation rationnelle est rendue difficile et non rentable. Ce morcellement est une suite logique du système d'héritage en vigueur dans le pays. Les jeunes hommes, quand ils atteignent l'âge de maturité qui correspond généralement avec l'âge de mariage, obtient du père ses champs où il installe sa maison entourée d'un vaste enclos. Ceci provoque l'émiettement du patrimoine foncier familial.

#### **b) Options politiques**

- Les Maires des Districts, sur conseil des commissions foncières de leur ressort, devront se convenir sur un cadastre nouveau présentant des unités parcellaires viables.
- Le seuil minimal d'une concession agricole devra être stabilisé à 1 ha pour être économiquement rentable. Le nouveau plan parcellaire doit relever le seuil de l'exploitation agricole pour le porter à un seul bloc d'une superficie acceptable.
- En cas d'expropriation des individus, le système de compensation est adopté, puisque ni l'Etat ni le district ou la province ne peut parvenir à prendre en charge les indemnités devant résulter de l'implantation des sites d'habitat groupé en milieu rural. En effet, dans le cas où le terroir est actuellement habité, il faudra le consentement de la population pour pouvoir dresser un cadastre nouveau où chacun ne retrouvera certainement pas ses champs, étant donné la dispersion actuelle, mais la compensation sera de mise .

#### **c) Options stratégiques**

- Le choix des sites évitera le boisement qu'il soit de district ou celui des particuliers ;
- L'exploitation familiale de type coopérative sera introduite pour éviter le morcellement continu ;
- Un service cadastral de district sera instauré pour enregistrer toutes les parcelles et veiller à leur caractère indivis ;
- Toutes les décisions concernant l'installation du site d'habitat groupé seront prises par les autorités de base en concertation avec les populations cibles.

### **5.6 Utilisation et gestion des terres rurales.**

L'utilisation des terres rurales inclut la jouissance de la terre et les droits qui y sont associés.

La gestion des terres rurales est le processus qui permet d'utiliser les ressources foncières d'une façon efficiente et durable.

Les terres rurales comprennent les terres des collines, les terres des marais et les terres des aires protégées.

## **5.6.1 Utilisation et gestion des terres des collines**

### **a) Diagnostic**

Les terres des collines sont pour la plupart régies par les règles du droit coutumier. Ces terres sont en général exploitées suivant le bon vouloir de l'occupant. Celui-ci n'est soumis à aucune obligation mais ils ne la respectent pas et ne sont nullement inquiétés du non respect de cette clause ni des autres clauses qui pourtant figure dans la convention qu'ils ont signée. Cette situation engendre la surexploitation par les agriculteurs mais aussi la thésaurisation par les occupants non agriculteurs ou par ceux qui sont physiquement inaptes au travail champêtre. Ces deux phénomènes ont un impact négatif sur le rendement agricole.

Bien plus, le système d'habitat dispersé ne permet pas non plus une meilleure rentabilisation de l'espace territorial rural.

### **b) Options politiques**

- L'utilisation rationnelle et la gestion saine des ressources foncières nationales doivent se baser sur des schémas directeurs et les plans d'allocation et d'utilisation des terres qui distinguent les différentes catégories des terres et leurs destinations.
- L'habitat groupé est la seule et unique voie qui permettra de bien planifier l'utilisation et la gestion rationnelle de la ressource foncière dans le contexte rwandais d'exiguïté du territoire.
- Pour assurer une utilisation rationnelle de la ressource foncière en milieu rural, il sera nécessaire d'encourager le remembrement parcellaire qui est l'exécution d'une nouvelle répartition parcellaire par regroupement des terres morcelées et dispersées en constituant des parcelles continues régulières et jouissant autant que possible d'accès indépendant, de façon à assurer, dans l'intérêt général une exploitation plus économique des ressources foncières compte tenu de leur vocation.
- Dans le cas où une redistribution serait nécessaire lorsque l'Etat décidera qu'une aire quelconque est à lotir pour le bénéfice d'une large communauté sans terres, une compensation en argent ou en nature interviendra pour indemniser les premiers occupants.

### **c) Options stratégiques**

- Toutes les terres de collines devront être régies par le droit écrit et l'obligation de mise en valeur devra être impérativement imposée. L'Etat doit avoir la possibilité de reprise des terres lorsque le propriétaire ou le titulaire des droits fonciers n'en a pas fait usage conforme.

- L'agriculture rwandaise doit s'orienter vers la spécialisation qui est le tremplin du désengagement du secteur agricole et de l'amélioration technologique par son essor et les aménagements fonciers sont nécessaires pour améliorer la production.  
Chaque spécialisation agricole doit tenir compte de la vocation des terres tel que le montreront les schémas, plans et cartes pédologiques.
- La conservation des sols et des eaux doit être l'élément de base sur lequel les décideurs, les techniciens et les agriculteurs attacheront la plus grande et primordiale importance. Il sera également nécessaire de procéder à l'élaboration des guides d'utilisation rationnelle des ressources foncières nationales.
- L'agro-foresterie doit s'insérer dans le paysage agricole des collines rwandaises tant il est vrai qu'elle contribue à la protection des sols en particulier et de l'environnement en général, en ce sens qu'elle prévient la désertification. Les régions plus ou moins plates et semi-arides doivent être aménagées et irriguées pour soutenir la production agricole. Le surpâturage et le brûlis des pâturages sont à éviter à tout prix, vu les dégâts qu'ils causent sur les ressources foncières comme l'élimination du couvert végétal et le compactage du sol qui évitent la régénérescence végétale et l'infiltration de l'eau laissant ainsi la voie à l'érosion en nappe.
- Le schéma directeur d'allocation et d'utilisation des terres devra aider les professionnels de l'élevage à déterminer les systèmes pastoraux à adopter pour une meilleure intégration de l'élevage dans le système agro-sylvo-pastoral.

### **5.6.2 Utilisation et gestion des terres des marais.**

#### **a) Diagnostic.**

Actuellement, il existe deux situations d'appropriation foncière diamétralement opposées qui ne permettent ni l'une ni l'autre, aucune amélioration productive des terres des marais.

Le premier cas, qui semble dominant aujourd'hui, consiste en l'appropriation individuelle et permanente des terres des marais. Dans ces conditions, les mêmes règles de transmission de la terre par voie d'héritage successif sont mises en pratique. L'on assiste dès lors, de générations en générations, à une micro parcellisation de l'espace agricole des marais comme c'est le cas sur les terres collinaires. Ce processus inhibe toute forme d'innovations technologiques (aménagements pour la maîtrise totale de l'eau, amélioration de l'outillage agricole). C'est donc une agriculture médiocre et sans lendemain qui prévaut avec la présence sur ces petits champs, des cultures dominées par la patate douce, le sorgho et le haricot auto-consommés.

La part réservée à l'écoulement de ces produits sur le marché est dès lors insignifiante et même inexistante.

Le deuxième cas d'appropriation des terres des marais est l'appropriation temporaire où les autorités locales de District procèdent à la distribution des lots aux paysans chaque année.

Dans ces conditions, il est difficile d'investir dans la terre dont il n'est pas sûr de garder la jouissance de production pour longtemps, de même qu'il est difficile de procéder aux aménagements hydro-agricoles pour la maîtrise parfaite de l'eau. Cette situation entraîne également une exploitation anarchique des terres des marais portant ainsi préjudice à l'environnement (carrières de sables et briqueteries).

Cette insécurité de tenure foncière perpétue une agriculture de simple auto subsistance basée sur l'exploitation de la terre sans souci d'en conserver ou d'en améliorer les capacités de production.

A la fin, c'est une terre complètement dégradée, qui résulte de ces pratiques agricoles archaïques, incapables de satisfaire la demande alimentaire d'une population en pleine croissance démographique.

### **b) Options politiques**

- Les marais forment une catégorie des terres domaniales sans aucune équivoque et leur exploitation, pour ceux- là qui en ont la vocation, doit se faire sous forme de concession.
- Leur classification et leur allocation restent du ressort du Ministère ayant les terres et l'environnement dans ses attributions.
- Tous les marais doivent être régis par une législation particulière qui doit être appliquée avec vigueur.
- Les marais à vocation agricole ne seront exploités qu'après aménagement adéquat et étude d'impact environnemental.

### **c) Options stratégiques.**

- Maintien des terres des marais dans le domaine privé de l'Etat et instaurer des règlements clairs de leur utilisation durable et de leur vocation en vue d'éviter toute anarchie dans leur exploitation ayant des conséquences environnementales néfastes.
- Inventaire total et compréhensif des terres des marais et clarifier leur location et leur vocation ou destination.
- Spécialisation des exploitants et instauration des mesures évitant le morcellement parcellaire.

Pour cela, de nouvelles modalités de faire valoir qui évitent de trop parceller l'espace agricole seront mises en place. Dans les zones déjà exploitées, les unités d'exploitation agricole seront mises à la disposition des groupements d'agriculteurs dont les membres remplissent les conditions d'attributaires. La finalité de ces groupes de paysans est d'exercer une gestion collective des ouvrages hydro-agricoles, d'utiliser rationnellement les ressources hydriques et les intrants.

Là où les agriculteurs se désisteront à cause des difficultés d'aménagement ou d'organisation, les entrepreneurs agricoles auront le droit d'exploitation des périmètres qu'ils auront aménagés eux mêmes.

- Création des pôles de développement qui regroupent les attributaires devant vivre par / et pour la mise en valeur des marais. La priorité sera accordée aux paysans sans terres et ayant des aptitudes d'adopter les innovations préconisées en vue de maximiser les rendements des spéculations choisies.
- Détermination des aménagements hydro-agricoles préalables à charges des bénéficiaires et / ou de l'Etat pour la maîtrise totale de l'eau.
- Création d'un organisme de réforme foncière à travers lequel agira le Ministère ayant les terres dans ses attributions en vue de garantir l'application des politiques de mise en valeur des marais dont la gestion sera assurée par les commissions nationales, préfectorales et communales des terres.
- Pour la sauvegarde de l'environnement, on évitera toute forme de perturbation des sites écologiquement très fragiles, tels que les zones fortement tourbeuses et les marais perchés en hauteur qui sont souvent des réservoirs ou des châteaux d'eau.
- Tout aménagement hydro-agricole et tout projet d'exploitation des marais devront être précédés d'une étude d'impact environnemental analysée et validée par le Ministère ayant les terres et l'environnement dans ses attributions.
- Toute forme d'exploitation des marais doit être analysée et évaluée par le Ministère ayant les terres et l'environnement dans ses attributions aidé en cela par une commission technique créée par arrêté du Premier Ministre et regroupant les Ministères techniques ayant les terres, l'environnement, l'agriculture, l'eau et les ressources naturelles dans leurs attributions.
- La réglementation relative à la mise en valeur des marais permettra à l'Etat de pouvoir imposer aux concessionnaires les cultures à pratiquer suivant les régions et suivant les caractéristiques intrinsèques des marais.

### **5.6.3 Utilisation et gestion des terres des aires protégées**

Les aires protégées du Rwanda sont constituées par le Parc National des Volcans mis en réserve depuis 1925, la forêt de Nyungwe mise en réserve depuis 1933, le Parc National de l'Akagera et le domaine de chasse mis en réserve depuis 1934. Le Parc National des Volcans et le Parc National de l'Akagera sont gérés par l'ORTPN tandis que les forêts ombrophiles de la Crête Congo – Nil sont gérées par le MINAGRI. Ces réserves naturelles sont classées pour leurs multiples rôles dont notamment le rôle écologique, économique, culturel et social. L'objectif principal de leur préservation était la conservation des espèces et des différents habitats de la biodiversité à des fins éducatives, attractives et de recherche.

Ces aires ont été affectées par divers changements dont la réduction spatiale à cause de la réinstallation humaine pour le cas du Parc National de l'Akagera dont les 2/3 et tout le domaine de chasse ont été cédés à la population.

La forêt de Gishwati a été détruite presque à 100% par les activités agricoles et pastorales.

La forêt de Nyungwe a souvent été le théâtre des activités illégales comme la coupe anarchique du bois d'œuvre et de chauffe, l'extraction minière et la culture des stupéfiants. Depuis 2000, elle est classée parmi les parcs nationaux.

#### **a) Options politiques.**

- L'amélioration de la protection et de la gestion des aires protégées est une affaire de tous les Rwandais.
- Une loi particulière doit régir la gestion des aires protégées.
- L'implication des populations riveraines dans la conservation des aires protégées doit être encouragée.

#### **b) Options stratégiques.**

- Inventaire et délimitation des aires protégées
- Développement et mise en œuvre des plans d'aménagement et de gestion pour chaque aire protégée.
- Développement des infrastructures orientées vers l'écotourisme.
- Recherche et promotion des technologies adaptées à une exploitation rationnelle des ressources biologiques.
- Développement d'un cadre politique et juridique intégré pour la conservation et l'utilisation durable des ressources des aires protégées.
- Création et renforcement des structures de gestion communautaire des aires protégées.

### **5.7 Rôles des plans cadastraux et cartes dans la gestion foncière.**

Pour la survie de l'homme et sa prospérité continue et croissante, il est vital que toutes les ressources foncières soient connues de la façon aussi précise que possible. Les limites de ces ressources finies et non renouvelables devraient être comprises pour éviter leur gaspillage inutile et en même temps limiter les pertes et les dégâts dans leur utilisation dans le souci de léguer aux futures générations un patrimoine naturel amélioré ou du moins aussi bon qu'auparavant.

#### **5.7.1 Définitions et Diagnostic.**

Le levé topographique est le principal moyen pour connaître la disponibilité et l'étendue des ressources foncières. Il est l'outil le plus convaincant de description et d'enregistrement et une méthode essentielle et importante dans presque toute forme d'activité humaine. C'est le processus de mesurage et de présentation détaillée des caractéristiques naturelles et artificielles de l'espace terrestre. Les observations du topographe, les mesurages et les computations ainsi que les plans / cartes tracées à partir des données recueillies sur terrain constituent l'enregistrement des connaissances acquises au moyen du levé.

Les plans / cartes sont une description des caractéristiques mesurées et dessinées de façon précise et pratique. Ces mesurages et ces présentations lorsqu'ils sont enregistrés sous une forme de plans ou de cartes soit sur le papier ou sous forme numérique (support informatique) constituent la meilleure base d'inventaires précis

des ressources naturelles. Ce sont des documents dans lesquels la nature, l'étendue et la position des ressources peuvent être mieux décrites et constituent ainsi une base ferme pour leur conservation et leur développement bien pensés et systématiques.

Une carte est, en fait de loin meilleure qu'une photographie à bien plus d'une raison, non seulement parce que les distorsions sont éliminées à un plus haut degré mais aussi parce que à travers l'utilisation des signes conventionnels, les lignes de contours et d'autres formules le plan/ la carte est en mesure de montrer tous les détails significatifs avec une plus grande simplicité et une plus grande clarté que une photographie. Il est également possible de montrer sur une carte une information sur ce qui est sur ou sous la terre et de rejeter des détails inutiles.

Une série de cartes peut être utilisée comme un enregistrement adéquat des informations tant pédologiques et du couvert végétal; géologiques; de la profondeur et des mouvements des eaux; des températures et de la pression de l'air, du volume et de la distribution des pluies; de la distribution de la flore et de la faune, des détails sur la population humaine ou sur leurs activités, etc. Des cartes numériques peuvent être combinées, manipulées, analysées et visualisées de différentes manières avec l'utilisation des systèmes d'information géographique (SIG ou GIS).

Aucun travail d'ingénierie, aucun vrai développement agricole, forestier, ni celui des ressources minérales, aucune planification urbaine ou rurale ne peut être exécutés sans plans et cartes à grande et petite échelle.

Malgré l'importance des plans et cartes, la constatation est que notre pays est mal loti en la matière. Plusieurs plans et cartes existants sont vieux faute de ressources financières pour leur entretien et leur actualisation.

La situation n'est pas meilleure pour l'enregistrement des droits fonciers parce que les plans et cartes à grande échelle qui font défaut sont la seule source fiable pour l'identification et la délimitation des parcelles et des terrains concédés.

### **5.7.2 Les plans et les cartes dans la gestion foncière**

Les plans et les cartes sont des outils de référence pour plusieurs acteurs de développement et des utilisateurs des ressources foncières

#### **- Pour les propriétaires terriens :**

Le fait que la terre figure sur un plan et est enregistrée clairement procure une sécurité complète de tenure et minimise les cas de disputes et de litiges.

#### **- Pour l'administration foncière.**

Les plans et les cartes sont un chaînon indispensable dans le processus d'enregistrement des droits fonciers. Ils rendent aisé le contrôle et le suivi des activités de gestion et d'utilisation des terres. Cela vaut surtout pour la taxation,

l'irrigation , le drainage, le contrôle des inondations, et la préparation des statistiques agricoles de toutes sortes.

### **- Pour le développement agricole**

Les cartes à grande échelle sont très importantes dans la préparation des inventaires des ressources foncières, des ressources en eau et de la couverture du sol qui sont essentielles pour le développement agricole planifié.

De telles cartes sont également nécessaires pour la réalisation des études détaillées d'aptitude des sols, d'aménagement foncier, d'aménagement hydro-agricole, de gestion des exploitations agricoles et d'autres activités en rapport avec le développement agricole.

Aucun projet agricole d'envergure (irrigation, drainage, contrôle d'inondation , électrification ,conservation des sols, etc.) ne peut être possible sans plans /cartes très précis de la région concernée. La recherche ordonnée, la conservation et l'exploitation rationnelle des ressources forestières exigent une cartographie adéquate des zones forestières, et des cartes sont aussi importantes pour les programmes de reboisement.

L'administration et le développement des pêcheries dans les fleuves et dans les lacs exigent des cartes /plans à grande échelle bien faits et l'enregistrement des droits fonciers et des droits sur les ressources en eau en vigueur.

Les cartes/ plans à grande échelle facilitent beaucoup l'application de toutes les méthodes d'échantillonnage en recherche statistique relative à la planification et la gestion des terres.

### **- Pour les autres programmes de développement.**

Les plans et les cartes sont absolument nécessaires à pour la planification des schémas des villes, pour l'implantation ordonnée des industries et le développement des systèmes de communication.

Bien plus, les cartes à grande échelle sont essentielles pour les besoins modernes de défense nationale.

Enfin, pour le grand public, à part l'usage économique, fiscal, agraire, scientifique et administratif évoqué plus haut , il y a une demande croissante des cartes et des plans de toute sorte à des fins récréatives, pour le transport aérien , pour les touristes ou en rapport avec les études / recherches historiques, archéologiques ou artistiques , à des fins commerciales et industrielles et éducationnelles à tous les niveaux. Il est vrai que la production des cartes à grande échelle et des plans cadastraux coûte cher mais les plans/ cartes à jour permettent de récupérer rapidement l'argent dépensé par les services qu'ils rendent.

## **5.8 Les plans et schémas directeurs dans la planification et la gestion foncière.**

### **5.8.1 Diagnostic**

Tous les schémas directeurs d'urbanisme approuvés ou non ont expiré et méritent d'être actualisés pour correspondre à la réalité du moment.

Les villes naissantes et les nouveaux centres urbains ont également besoin d'être dotés des schémas d'aménagement urbain et des plans de lotissement pour éviter les constructions spontanées et anarchiques.

De ce constat et par une analyse de la situation actuelle à travers tout le pays aussi bien pour les grands centres que pour les centres secondaires, on remarque que l'urbanisation se heurte à deux obstacles majeurs :

- Insuffisance d'outils de planification et l'inadéquation entre la planification et les moyens financiers
- Méconnaissance par la population de l'existence des schémas et plans d'aménagement.

### **5.8.2 Options politiques**

- Les schémas et plans directeurs d'urbanisme constituent un cadre institutionnel pour l'élaboration des différents plans d'aménagement particuliers. Tous les centres définis comme urbains doivent avoir des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme.
- Les erreurs des occupations antérieures doivent être rectifiées grâce à l'utilisation permanente et généralisée des plans.
- La bonne gestion de l'aménagement du territoire en général et de l'urbanisme en particulier doit se faire à travers l'élaboration et l'actualisation des schémas directeurs d'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

### **5.8.3 Options stratégiques**

- Elaborer un schéma directeur d'allocation et d'utilisation des terres et des plans globaux et régionaux d'aménagement du territoire qui seront un guide précieux pour la bonne gestion de la ressource foncière nationale et mettre en place des réglementations qui obligent le suivi scrupuleux de ce schéma et de ces plans.
- Informer la population de l'existence du schéma directeur qui montre l'affectation des différents espaces et des divers plans d'aménagement du territoire. Les explications sont nécessaires pour l'obtention du respect strict de l'organisation spatiale établie.
- Procéder à l'informatisation des données déjà existantes. Les cartes et les plans existants doivent être digitalisés.
- Renforcer et former le personnel chargé de l'élaboration et de l'exécution des schémas et plans.

## 5.9 Les Cartes dans la gestion foncière

### 5.9.1 Diagnostic

Le réseau géodésique du Rwanda part de ce que l'on appelle l'axe du 30<sup>ème</sup> méridien et une chaîne de triangulation allant du Cap (Afrique du Sud) jusqu'en Afrique du Nord en passant par l'ouest de la Tanzanie.

A ce réseau géodésique s'ajoute un réseau de nivellement de précision rattaché au nivellement général de l'Afrique Centrale par les mailles Bukavu-Cyangugu - Bujumbura et le nivellement de l'Akanyaru. Depuis 1978, la Société « GEOSURVEY » a implanté une nouvelle maille de nivellement parcourant la partie Nord-Est du Pays. Il existe également des équipements géodésiques et de nivellements locaux au niveau des principaux centres urbains.

L'on dénombrait 44 repères spécifiquement rwandais, 12 repères zaïro-rwandais et 5 repères Ougando-Rwandais. Les mesures angulaires reliant entre eux ces 61 repères étaient au nombre de 325. Quant au réseau de nivellement, il comprenait 371 bornes repères.

Ces canevas géodésiques et le réseau de nivellement ont été détruits et remplacés par un réseau moins dense composé de 5 bornes géodésiques installées par des procédés nouveaux de géodésie spatiale. Par ces mêmes procédés, un remplissage du réseau a été effectué pour arriver à créer un nouveau canevas géodésique sur le territoire national moins dense que le premier mais aussi précis et moins exposé à la destruction. La guerre de 1990 à 1994 a éclaté au moment où l'installation de ce canevas était toujours en cours et attendait d'être relié au satellite.

Avant la destruction du canevas géodésique précité, certaines mesures avaient été prises et avaient permis d'établir un croquis au 1/100.000 puis de monter une mosaïque photographique qui a servi à la confection des cartes expédiées au 1/50000 sans courbe de niveau.

Des couvertures aériennes ont eu lieu à des dates différentes (1949-1958) sur  $\frac{3}{4}$  du territoire national aux échelles variant du 1/20.000 au 1/50000 sur émulsion infra-rouge noir et blanc. En 1974, une couverture aérienne au 1/50000 couvrant l'ensemble du territoire a été effectuée. Entre 1978 et 1982, le Rwanda a été couvert au 1/2000 et tous les centres urbains au 1/10000. Ces photographies aériennes sont gardées à l'Institut Géographique National de Paris.

Le service cartographique en collaboration avec l'Institut Géographique National de Belgique a produit des cartes topographiques au 1/50000 en 43 planchettes qui couvrent tout le territoire rwandais. Ces cartes sont encore disponibles et ont servi et servent encore aujourd'hui à la confection de diverses cartes thématiques et divers plans d'aménagement du territoire.

En 1992, le Projet Carte Pédologique du Rwanda (CPR), financé par le Royaume de Belgique, a produit des cartes pédologiques et les cartes d'aptitude des sols au 1/250.000 ainsi qu'une carte thématique d'aptitude au terrassement radical au 1/250000. Depuis Décembre 2000, les cartes pédologiques au 1/50000 (43 planchettes) tirées sur support papier et sur support informatique ainsi que les bases

de données numérisées sont aussi disponibles et constituent une base de référence indispensable pour tout ce qui concerne la mise en valeur des terres et à l'exploitation rationnelle ressources foncières du Rwanda.

Toujours dans le cadre de la cartographie thématique, il est utile de mentionner l'étude par photo-interprétation des images satellitaires de l'occupation des sols et de la disponibilité des terres qui a abouti à la confection de la carte d'occupation des sols au 1/100.000 réalisée par « **Technosynesis -STR- SPA** » en 1989 avec le financement de la Communauté Economique Européenne (CEE). Cette carte est constituée de 10 planches correspondant aux dix préfectures que comptait le Rwanda à cette époque. Elle montre la répartition spatiale des formations végétales artificielles et /ou reboisement, les cultures pérennes, ou annuelles et saisonnières, les pâturages, les vallées et bas-fonds aménagés, les zones non exploitables, les zones d'habitation, les lacs, les zones rocheuses etc. Suite aux changements survenus ces derniers jours, une nouvelle carte de l'occupation du sol est en train d'être préparée dans le cadre du projet régional « AFRICOVER » qui a pour mission d'élaborer la carte de l'occupation du sol de l'Afrique de l'Est grâce aux images prises par le satellite LANDSAT de la NASA.

Il existe aussi des cartes des sites de réinstallation réalisées en 1998 et en 1999 par l'Unité des Nations Unies de Gestion de l'Information (U.N.I.M.U) du PNUD. Ces cartes montrent les sites sélectionnés pour l'installation des populations. Ceux qui sont déjà bâtis et le nombre de maisons et les sites à construire avec le nombre de maisons par site.

### **5.9.2 Option politique**

- Les cartes sous toutes les formes représentent la base essentielle sur laquelle doit s'asseoir toute planification de la gestion foncière.

### **5.9.3 Options stratégiques**

- Création d'un Centre National d'information Géographique et Foncière.  
Ce centre serait une structure permanente et multidisciplinaire destinée à fournir des services et des expertises dans le domaine de cartographie, de l'aménagement et de l'utilisation des terres, de l'hydrologie, de la climatologie, de la pédologie, de la gestion des ressources naturelles et dans le domaine du suivi et évaluation de l'environnement. Il se chargerait également de centre de collecte, de stockage et de traitement des bases des données foncières et du cadastre national.
- Appui institutionnel tant en acquisition du matériel technique qu'en perfectionnement des cadres et techniciens.

## **5.10 Cadre juridique et institutionnel**

### **5.10.1 Diagnostic.**

La gestion du foncier au Rwanda a toujours buté contre les considérations d'ordre juridique et Institutionnel.

Sur le plan juridique, la dualité des droits provoque une confusion dans la gestion foncière ; le paysan rwandais tout comme le citoyen se considère comme propriétaire de son lopin de terre au moment où l'Etat se considère comme propriétaire éminent de la terre.

Plusieurs tentatives en matière de réglementation foncière ont toujours échouées. Sur le plan institutionnel, la ressource foncière a toujours connu plusieurs gestionnaires, ce qui cause des problèmes sérieux de gestion et un handicap des utilisations rationnelles des terres.

### **5.10.2 Options politiques.**

- Une loi foncière unifiée définira de façon précise les droits et les obligations des titulaires des droits fonciers
- La loi sur l'habitat et la loi environnementale appuieront la loi foncière dans la gestion de la ressource foncière nationale.
- Le Ministère ayant les terres dans ses attributions est le gestionnaire éminent de la ressource foncière nationale. A ce titre, il doit être doté d'une structure administrative foncière efficiente. La décentralisation de l'administration foncière n'empêchera pas la constitution d'une banque centrale des données et d'informations foncières pour une harmonie dans le suivi et le contrôle de l'utilisation des terres qui est l'émanation et le devoir de l'Etat.
- La terre étant une ressource de base sur laquelle d'autres ressources se connectent, tout exploitant des ressources connexes doit recevoir l'aval préalable du gestionnaire éminent de la terre qui est le Ministère ayant les terres dans ses attributions.

### **5.10.3 Options stratégiques**

- Elaboration et mise en œuvre de la loi portant régime foncier au Rwanda pour appuyer la politique foncière nationale.
- Suivi de la bonne utilisation et de la bonne gestion des terres.
- Mettre en place un réseau foncier national chargé de recueillir et d'échanger des informations en matière d'utilisation rationnelle des terres. Ce réseau foncier sera le noyau de consultation autour duquel convergera toutes les actions constructives en matière de gestion et d'utilisation rationnelle des terres et sera le cercle idéal de concertation pour tous les intervenants en matière foncière. Le

leadership de ce réseau est du ressort du Ministère ayant les terres, l'habitat et la protection de l'environnement dans ses attributions.

- Les institutions qui ont en charge les ressources naturelles du pays, à savoir le MINITERE, le MINAGRI, le MININFRA, le MINICOM, le MINALOC et la Mairie de Kigali, doivent se concerter pour coordonner et harmoniser les droits à l'exploitation des ressources naturelles et le texte réglementant la bonne utilisation de ces ressources.
- Création et maintenance d'un Centre National de Gestion de l'Information Foncière
- Les capacités des services décentralisés seront renforcées et améliorées.

## **Chapitre 6. CONCLUSION.**

La mise en œuvre de la politique foncière sera guidée par des principes clairs et concertés qui ont été développés. Ils se résument en ces lignes.

- Le droit à la propriété foncière doit être corrélé à un certain nombre de devoirs pour garantir la valorisation de la terre en tant que patrimoine commun des générations passées, présentes et futures.
- Selon les principes constitutionnels de l'égalité des citoyens, tous les rwandais jouissent des mêmes droits d'accès à la terre sans discrimination aucune.
- La tenure et l'administration foncière doivent garantir la sécurité foncière au titulaire des droits fonciers et impulser la valorisation optimale de la ressource « terre »
- L'utilisation et la gestion des terres doivent tenir compte des catégories des terres telles que représentées par les divers schémas directeurs et cartes de classification et d'aménagement.
- Le mode de gestion et d'utilisation différeront selon qu'il s'agit des terres urbaines et des terres rurales qui comprennent les terres des collines, les terres des marais et les terres des réserves naturelles.
- La bonne gestion des terres doit inclure une planification de l'utilisation des terres avec comme toile de fonds l'organisation de l'habitat et l'encouragement au remembrement parcellaire pour un usage plus économique et plus productif de la ressource foncière.
- Le processus de la transaction foncière améliore la valeur de la terre et permet son utilisation d'une manière plus productive. Elle permet d'attirer les investisseurs dans le domaine d'exploitation foncière et permet aux divers utilisateurs de la terre d'évoluer vers des lendemains meilleurs.
- Les plans et les cartes sont le meilleur moyen d'obtenir, d'enregistrer et d'analyser des informations complètes et précises sur la ressource terre.

- Un système cadastral approprié est une base essentielle pour comprendre réellement la situation foncière d'un pays et ainsi pour planifier n'importe quelle mesure de réforme foncière.

Tant que la ressource foncière constituera le noyau de développement socio-économique du pays, l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique foncière nationale permettra de jeter les bases d'une réforme foncière favorables au développement global et durable du Pays.

La mise en relief des problèmes liés à la bonne gestion des terres et leur reconnaissance par tous les intervenants constitue une première étape importante de la sortie du tunnel.

Une politique foncière concertée et bien conçue jouera un grand rôle dans la promotion de la paix, de l'équité, de l'unité et la réconciliation du peuple rwandais meurtrie par le génocide et les massacres de 1994. Elle jouera un rôle certain dans le processus entamé par le Gouvernement d'Union Nationale pour réduire la pauvreté dans notre pays.

En clarifiant et en rendant souples les modes d'acquisition et d'accès à la terre et en soutenant la politique nationale foncière d'une législation foncière rigoureuse, le Rwanda aura bâti une société prête à affronter les défis du monde présent et futur.