

NOTE D'ANALYSE

Conflits fonciers liés au climat au Rwanda : Défis, risques et opportunités pour la paix

SEARCH
FOR COMMON
GROUND

Nathan Ojo, Jean Paul Ntezimana, Kelsey Hampton

Mars 2022

Résumé : Le changement climatique et la croissance rapide de la population ont un impact sur la disponibilité des terres agricoles au Rwanda ainsi que sur l'augmentation des conflits liés à l'utilisation et à la propriété des terres, en particulier lorsqu'ils sont associés à une insatisfaction à l'égard des politiques gouvernementales. Cependant, les investissements du gouvernement rwandais, le réseau d'organisations de la société civile rwandaise et l'intérêt international croissant pour l'adaptation au changement climatique constituent des opportunités de prévention et d'atténuation de conflits fonciers. Search for Common Ground (Search) a réuni des universitaires et des praticiens de la consolidation de la paix et des décideurs à Kigali en novembre 2021 pour examiner les opportunités d'aborder les enjeux émergents à l'intersection des terres, du climat et des conflits. Les participants se sont tous accordés sur la nécessité de développer des réponses et des mesures d'adaptation inclusives, participatives et durables aux enjeux du changement climatique qui tiennent compte de la dynamique des conflits fonciers au Rwanda.

Dans les années qui ont suivi le génocide et en réaction à la politisation et aux tensions intercommunautaires provoquées par les politiques foncières pendant la période coloniale, le gouvernement rwandais a introduit de nombreuses mesures de protections en matière de droit foncier, en particulier pour les femmes et les questions d'héritage. Même si ces efforts ont permis d'établir un cadre réglementaire pour l'utilisation foncière, les tendances actuelles, telles que la diminution de terres cultivables en raison du changement climatique, le manque de compréhension des politiques d'utilisation foncière et l'augmentation de la population, combinées aux tensions intrafamiliales sur la propriété foncière, continuent d'alimenter les conflits fonciers au Rwanda. Malgré les défis posés par la croissance rapide et la densité de la population, le gouvernement rwandais et les organismes de développement ont entrepris des efforts considérables pour bâtir les industries du futur et soutenir le développement économique. Cependant, il reste des défis à relever qui exigent une attention globale de la part de toutes les parties de la société rwandaise.

Dans le cadre de notre travail continu d'identification et d'amplification de perspectives d'experts locaux sur les enjeux des conflits émergents en Afrique et en collaboration avec l'Université d'INES-Ruhengeri et avec le soutien de la Carnegie Corporation de New York, Search a réuni un panel diversifié d'universitaires rwandais, de praticiens de la consolidation de la paix et de représentants du gouvernement (notamment de l'autorité rwandaise pour le développement des transports, de l'agence forestière, du ministère de l'Administration locale, avec une présentation de l'Office Rwandais de gestion et d'utilisation foncière [RLMUA]) afin de recueillir leurs points de vue sur les moteurs et les dynamiques des conflits fonciers dans le pays, ainsi que sur les opportunités de résoudre ces conflits. Les conclusions de cette rencontre sont étayées par des entretiens et des consultations avec diverses organisations de la société civile, des chercheurs et des fonctionnaires du Rwanda et de la communauté internationale.

Les principaux défis et risques des conflits fonciers au Rwanda

Les experts interrogés ont identifié de nombreux moteurs actuels et potentiels de conflits fonciers. Les principaux risques et défis fonciers suivants apparaissent comme des thèmes récurrents :

- **Le changement climatique et les pratiques agricoles dégradent les terres agricoles, diminuant leur disponibilité et entraînant une concurrence pour les ressources.** Les fluctuations du régime pluvial, la hausse des températures, la dégradation des sols causée par l'utilisation intensive d'engrais chimiques et la monoculture, ainsi que d'autres facteurs associés au changement climatique et aux pratiques agricoles non durables, ont

gravement réduit la superficie des terres arables au Rwanda et leur productivité.^{1,2} Plus des trois quarts de la superficie du pays sont désormais menacés par l'érosion des sols, qui dégrade la productivité des terres. Ces risques sont accrus par la hausse des températures et par des saisons des pluies plus courtes et plus extrêmes, ce qui aggrave et augmente la fréquence des inondations et des sécheresses. La croissance démographique d'environ 2,5 % par an exacerbe davantage la pression sur les terres et la diminution de leur disponibilité, les zones résidentielles s'étendant sur les terres agricoles.³ Comme plus de 70 % des Rwandais dépendent de l'agriculture de subsistance,⁴ la diminution de la disponibilité et la fragmentation des terres productives déclenchent des conflits entre les agriculteurs et l'État rwandais concernant l'accès aux terres et les droits fonciers.⁵

- **Lorsqu'ils sont perçus comme contraignants ou onéreux, les efforts de conservation et de protection des terres entraînent une insatisfaction ou une frustration.** Bien que le changement climatique présente des risques sérieux pour les moyens de subsistance et les systèmes alimentaires, les efforts de protection de l'environnement ou d'adaptation au changement climatique jouent eux-mêmes un rôle dans l'exacerbation ou le déclenchement de conflits violents. Les citoyens considèrent que de nombreuses mesures d'adaptation au changement climatique promues par le gouvernement rwandais, telles que la collecte de l'eau de pluie pour l'irrigation et l'utilisation du gaz au lieu du bois pour cuisiner, sont coûteuses, inutiles ou trop compliquées, ce qui contribue au ressentiment et à la frustration à l'égard des politiques gouvernementales. Comme dans de nombreuses régions du monde, les tensions liées à l'utilisation foncière apparaissent souvent autour de parcs naturels et zones protégées par le gouvernement dans lesquelles les agriculteurs et éleveurs veulent faire paître leur bétail, cultiver la terre ou récolter les ressources naturelles. Dans d'autres cas, des groupes historiquement marginalisés vivant dans les forêts ont été déplacés de terres protégées et réinstallés dans des zones, provoquant parfois des tensions entre les communautés d'accueil et les nouveaux arrivants.⁶ Les observateurs signalent que les contestations entre les communautés locales et l'État rwandais sur la terre, l'eau et le bois sont des moteurs persistants de conflit dans toutes les zones protégées du pays. Bien que les conflits concernant les terres protégées au Rwanda ne dégénèrent généralement pas en violence, la sécurisation progressive des terres protégées pose des risques sérieux.
- **Les politiques nationales et les cadres juridiques fonciers sont mal compris et appliqués de manière incohérente, ce qui entraîne des tensions et des griefs.** Les agriculteurs rwandais et les citoyens ordinaires ne connaissent et ne comprennent pas suffisamment les lois et politiques foncières, ce qui entraîne fréquemment un ressentiment ou une méfiance à l'égard de mesures du gouvernement. C'est particulièrement le cas lorsque le gouvernement rwandais applique ses lois sur l'expropriation, qui lui permettent de saisir des terres privées « pour des raisons d'intérêt public », à condition qu'une indemnisation « équitable » et « juste » soit versée aux propriétaires initiaux.^{7,8} Les propriétaires fonciers ont souvent le sentiment que leur propriété est sous-évaluée par les sociétés d'évaluation engagées par l'État ou que l'indemnisation qui leur est accordée lorsque leurs terres sont saisies est insuffisante, et les ménages expropriés sont souvent confrontés à des baisses importantes de leurs revenus mensuels.⁹ Au début de l'année 2020, le gouvernement municipal de Kigali a construit des maisons à plusieurs étages à Nyarugunga, dans le district de Kicukiro, et a proposé des appartements aux ménages dans le district de Gasabo en compensation des biens qui avaient été saisis. Des conflits ont éclaté entre certains expropriés et les autorités municipales, car les personnes ayant perdu leurs biens considéraient que l'indemnisation sous

¹ Jennifer Maria Olson, "Land Degradation in Rwanda: Its Extent and Impact," dans *Assessing the Extent, Cost and Impact of Land Degradation at the National Level: Findings and Lessons Learned from Seven Pilot Case Studies*, ed. Jennifer Maria Olson (Bonn: The Global Mechanism of the UN Convention to Combat Desertification, 2003).

² "Climate Change Profile: Rwanda," Climate Change Profile: Rwanda § (2018), <https://reliefweb.int/report/rwanda/climate-change-profile-rwanda>

³ "Population Growth (Annual %) - Rwanda." World Bank Group. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.GROW?locations=RW>.

⁴ "Agriculture and Food Security: Rwanda," U.S. Agency for International Development, April 19, 2017, <https://www.usaid.gov/rwanda/agriculture-and-food-security>

⁵ Demetriou, Demetris. "Land Fragmentation." *Springer Theses*, 2013, 11–37. https://doi.org/10.1007/978-3-319-02347-2_2.

⁶ Alfred Bizoza and Madina Ndingiza, "USAID LAND Project," USAID (2013), https://www.land-links.org/wp-content/uploads/2016/09/USAID_Land_Tenure_Rwanda_Policy_Research_Brief_No-1.pdf

⁷ "GOVERNING LAND IN RWANDA," LAW N° 43/2013, Republic of Rwanda (2013).

⁸ "RELATING TO EXPROPRIATION IN THE PUBLIC INTEREST," LAW N° 18/2007, Republic of Rwanda (2007).

⁹ Hadley Rose et al., "The Implementation of Rwanda's Expropriation Law and Its Outcomes on the Population," prepared for World Bank Conference on Land and Poverty, (Washington DC, March 14-18, 2016). https://www.land-links.org/wp-content/uploads/2016/09/USAID_Land_Tenure_World_Bank_2016_Rwanda_Expropriation_Law.pdf

forme de logement ne correspondait pas à la valeur initiale de leurs terres et préféreraient plutôt une indemnisation en espèces. Ce litige a duré plusieurs mois et a finalement nécessité l'intervention d'un tribunal et une médiation obligatoire entre les résidents de Gasabo et les autorités municipales. Alors que les expropriations sont le plus souvent effectuées dans l'intérêt du développement des infrastructures, des propriétés privées ont souvent été saisies dans le but de préserver des zones humides indigènes, posant ainsi les mêmes questions liées à l'équité et l'adéquation des indemnisations.^{10,11}

- **Au sein des familles, les tensions liées à la terre, en particulier lorsque des femmes et des jeunes sont impliqués, contribuent à la rupture du lien social.** Bien que les cadres juridiques du Rwanda codifient les droits de propriété foncière des femmes, beaucoup d'entre elles ne connaissent pas ces garanties ou sont toujours exclues des processus décisionnels, en particulier dans les zones rurales où les lois ne sont pas pleinement appliquées. Les femmes vivant dans des partenariats domestiques informels, qui représentent 34 % des couples au Rwanda, ne bénéficient pas de certaines des garanties de prise de décision concernant les terres auxquelles les femmes mariées ont légalement droit. La violence entre partenaires intimes est également liée à des tensions ou à des différends concernant les droits fonciers : dans une étude récente, certaines femmes rwandaises ont déclaré avoir subi des violences après avoir désapprouvé la décision de leur partenaire de vendre des terres et avoir été perçues comme « prenant parti pour l'ennemi [de leur partenaire] dans un litige foncier ». ¹² En outre, l'accès des jeunes à la terre sera un facteur de conflit croissant à l'avenir. Les familles étant contraintes de diviser leurs propriétés foncières déjà modestes en parcelles plus petites, des conflits éclatent souvent entre frères et sœurs ou entre enfants et parents au sujet de la taille et de la qualité des partitions foncières et des décisions relatives à la propriété. Comme dans de nombreux pays à revenu intermédiaire, les jeunes (les personnes de moins de 35 ans) constituent la majorité de la population rwandaise, ¹³ et la remarquable densité de population du pays - la plus élevée d'Afrique - ne fait qu'aggraver les risques de conflit liés au morcellement des terres. ¹⁴ Par conséquent, de nombreux jeunes rwandais voient leurs perspectives économiques limitées et se retrouvent contraints de se disputer des terres avec leurs pairs et leur famille.

La diminution de la disponibilité et de la productivité des terres agricoles, exacerbée par le changement climatique et la croissance rapide de la population, provoquera davantage de conflits au Rwanda. [Cependant,] la préoccupation de la communauté internationale quant à l'adaptation au climat et la contribution de la société civile aux efforts de réforme de l'utilisation foncière, offrent des opportunités de résolution et de prévention des conflits fonciers.

Opportunités et recommandations pour prévenir et transformer les conflits fonciers

Les participants à la conférence et les experts consultés ont proposé un certain nombre de **recommandations** à l'intention des acteurs nationaux, régionaux et internationaux pour endiguer ces risques et tirer parti des opportunités identifiées :

- **Développer des réponses et des mesures d'adaptation inclusives, participatives et durables au changement climatique qui tiennent compte de la dynamique de conflits fonciers au Rwanda.** Le gouvernement rwandais a déjà identifié des opportunités pour faire face au changement climatique. Par exemple, dans le cadre de son plan de développement « Vision 2020 », le gouvernement rwandais s'est engagé à inverser la déforestation en augmentant la couverture forestière du pays à 30 %, un objectif atteint en 2019. ¹⁵ Le plan d'action climatique du

¹⁰ James Peter Nkurunziza, "Government Earmarks Rwf11bn to Expropriate Swamp Dwellers," *The New Times* | Rwanda (*The New Times*, May 9, 2019), <https://www.newtimes.co.rw/news/government-earmarks-rwf11bn-expropriate-swamp-dwellers>

¹¹ Daniel Sabiiti, "MPs Concerned about Poor Expropriation Plan of Gikondo Industrial Park," *KT PRESS* (KT PRESS, October 21, 2021), <https://www.ktpress.rw/2021/10/mps-concerned-about-poor-expropriation-plan-of-gikondo-industrial-park/>

¹² Hughes, Ailey K, and Amanda Richardson, "Land and Gender-Based Violence: Experiences from Rwanda and Liberia," *Focus on Land in Africa*, January 2015.

¹³ "Rwanda demographic and health survey 2019-20," National Institute of Statistics of Rwanda - NISR, Ministry of Health - MOH, and ICF, 2021.

¹⁴ "Population Density (People per Sq. Km of Land Area) - Sub-Saharan Africa," *The World Bank* | Data (World Bank Group), https://data.worldbank.org/indicator/EN.POP.DNST?locations=ZG&most_recent_value_desc=true

¹⁵ Michel Nkurunziza, "Rwanda Reaches 30% Forest Cover Target," *The New Times*, November 2, 2019. <https://www.newtimes.co.rw/news/rwanda-reaches-30-forest-cover-target>

Rwanda ou « Contributions déterminées au niveau national », publié en 2020, prévoit un projet ambitieux de réduction des émissions de carbone de 38 % dans de nombreux secteurs, notamment l'utilisation foncière, et alloue plus de 11 milliards USD à la résilience et à l'adaptation au changement climatique.¹⁶ Grâce à ces projets et à ses efforts d'adaptation, Rwanda s'impose comme un leader du développement durable en Afrique de l'Est et s'attire le soutien d'acteurs du monde entier. Comme en témoignent l'Agenda 2063 de l'Union africaine, les objectifs de développement durable, le Pacte de Glasgow pour le climat et la stratégie climatique de l'USAID pour la période 2022-2030, les décideurs internationaux sont également saisis de ces questions et y consacrant une attention particulière, ce qui constitue une opportunité d'adopter des approches collaboratives pour traiter les conflits fonciers dans le cadre de l'adaptation au climat. Les organisations internationales et les institutions financières ont également un rôle essentiel à jouer pour faire face aux impacts, et devraient soutenir la société rwandaise pour relever les défis du changement climatique et résoudre pacifiquement les conflits qui ne manqueront pas de surgir.

- Lors de la mise en œuvre de son plan d'action climatique, le gouvernement rwandais devrait consulter les organisations de la société civile, les universitaires et les praticiens experts pour élaborer et promulguer des mesures de prévention ou d'atténuation climatiques qui tiennent compte de conflits fonciers potentiels. Ce plan doit ensuite faire l'objet de communications stratégiques afin d'améliorer la compréhension et l'adhésion du public à ses politiques et initiatives.
 - Les entreprises du secteur privé et les acteurs régionaux et internationaux, tels que la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) et le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA), devraient investir dans l'adaptation sensible aux conflits et au climat des technologies et techniques agricoles, de l'utilisation foncière pour l'agriculture et l'élevage, ainsi que d'autres pratiques, et identifier des plans communs d'adaptation au climat.
 - Les agences de coopération au développement et les institutions financières internationales doivent aider le gouvernement et la société rwandais à relever les défis du changement climatique en apportant des fonds, une assistance et une expertise technique, des équipements et en développant les capacités pour permettre la transition vers des pratiques adaptées au climat.
- **Coordonner le dialogue et l'engagement entre les universitaires rwandais, les OSC et les acteurs gouvernementaux sur les nouvelles approches des questions de conflits fonciers.** Le Rwanda dispose d'une solide communauté de chercheurs et de praticiens prêts et intéressés à s'engager dans des dialogues productifs sur la terre et les conflits fonciers. Tout au long des entretiens de Search avec 49 parties prenantes rwandaises, les participants ont constamment souligné la nécessité d'un dialogue soutenu et d'approches intégrées combinant différents secteurs sur le sujet des conflits fonciers.
 - Le gouvernement rwandais, avec le soutien du secteur privé et des partenaires régionaux et internationaux, doit s'engager et commander des évaluations précises de l'impact des politiques d'utilisation foncière sur les agriculteurs et les propriétaires rwandais, en particulier lorsque les facteurs de stress climatiques augmentent.
 - Les universitaires rwandais et les organisations de la société civile, avec le soutien des donateurs internationaux et des agences humanitaires, doivent poursuivre leur engagement dans la recherche sur les principales sources et les impacts des conflits fonciers au Rwanda et partager leurs recommandations directement avec les ministères nationaux.
 - Avec le soutien des donateurs internationaux, les organisations de consolidation de la paix, les groupes de la société civile rwandaise et les acteurs gouvernementaux doivent continuer leurs efforts d'engagement pour résoudre les conflits fonciers au niveau communautaire. Ces efforts peuvent se traduire par la formation de médiateurs et de représentants du gouvernement au niveau des secteurs et des cellules, le renforcement de la compréhension et de l'application des stratégies de résolution des conflits dans les

¹⁶ "Updated Nationally Determined Contribution," Updated Nationally Determined Contribution 5 (2020).

communautés, et la collaboration avec le gouvernement rwandais pour promouvoir des solutions locales aux tensions émergentes.

- **Promouvoir une mise en œuvre cohérente, un suivi approfondi et une adaptation des lois et politiques foncières au Rwanda.** Depuis près de deux décennies, le gouvernement rwandais s'est engagé dans de profondes réformes des lois, des politiques et des systèmes de gestion foncière du pays, qui ont abouti aux résultats suivants : la mise en œuvre de la politique foncière nationale en 2004 et d'une version révisée en 2019, qui a réorganisé l'administration, la planification et la cartographie foncière, ainsi que la gestion de l'utilisation foncière du pays ; l'adoption de la Loi organique portant régime foncier en 2005 (révisée en 2013 et revue en 2021) ; un projet de cartographie foncière numérique et d'établissement de titres de propriété à l'échelle nationale réalisé entre 2008 et 2012 ; et la mise en place d'une représentation de la Commission foncière au niveau des cellules et des secteurs, ainsi que de l'Office Rwandais de Gestion et d'utilisation Foncières (RLMUA). Ces efforts témoignent de la volonté du gouvernement rwandais de réformer les lois et les politiques foncières, et ce dernier devrait solliciter les contributions des organisations de la société civile et des citoyens pour adapter et mettre en œuvre ces politiques, notamment pour s'adapter au changement climatique.
 - Le RLMUA, en collaboration avec le ministère de l'Agriculture et les entreprises du secteur privé, devrait offrir aux agriculteurs et aux propriétaires fonciers, ainsi qu'aux organisations de la société civile, les moyens de discuter des lois et les politiques existantes, de partager leurs commentaires sur les nouveaux cadres ou les cadres révisés, et d'influencer la mise en œuvre de ces mécanismes. Le RLMUA devrait également travailler avec des universitaires et des organisations de la société civile pour déployer des campagnes d'information sur les lois et les politiques foncières afin d'en assurer une plus grande compréhension.
 - Les organisations de la société civile et les réseaux de femmes rwandaises, en collaboration avec le RLMUA et l'Office de surveillance de la parité hommes-femmes, doivent redoubler d'efforts pour s'assurer que les droits et les protections accordés aux femmes rwandaises sont bien compris et appliqués, et que les femmes bénéficient d'un soutien en cas de tensions liées à la propriété foncière.
 - La communauté internationale, notamment les institutions comme la Banque mondiale et les organismes régionaux comme la CAE, devrait aider le gouvernement rwandais à harmoniser ses politiques d'utilisation foncière et faciliter le partage des enseignements tirés des efforts de conservation et de protection de l'environnement.