

LA POLITIQUE DE RÉFORME AGRAIRE RWANDAISE ET LA NOUVELLE LOI FONCIÈRE VUE SOUS L'ANGLE DU GENRE

par An Ansoms et Nathalie Holvoet

Cet article est une traduction de l'article : ANSOMS, A., HOLVOET, N., "Women and land arrangements in Rwanda: A gendered analysis of access to natural resources in a context of extreme resource scarcity and societal disruption", 2007, dans : *Women's Rights to Land in Eastern Africa in the Era of Privatization* (working title), ENGLERT, B., DALEY, E. (eds.) (à paraître), under review at James Currey (Oxford) and Ohio University Press (Indiana).

Nous tenons à remercier James Currey et Ohio University Press
pour la permission de publier une traduction de cet article.
Nous remercions également Guy Steimes pour sa traduction.

Abstract

This article analyses land rights from a gendered perspective in the context of Rwanda, characterized by extreme resource scarcity and societal disruption. It heads off by picturing how land rights for women have evolved within the customary system. It further looks at the impact of the formal legislation with regards to women's heritage and land rights prevalent up to early 2005, especially focusing on the inheritance law adopted in 1999. To complement findings from secondary literature, the analysis includes primary data from a field research (2004) on situations regarding gender and land rights, illustrating how both formal and informal institutional arrangements prevail within local realities. The article finally looks at the new Rwandan land law, adopted by the Rwandan government in September 2005 and suggests ways of identifying the likely gendered effects. Both the implementing government as well as actors outside government have a role to play here.

1. INTRODUCTION

Après un long processus d'essais et de négociations, en 2005 le gouvernement du Rwanda a adopté une nouvelle politique foncière et une loi foncière en rapport qui cherche à formaliser les droits des terres par l'introduction des titres officiels. Les objectifs généraux avoués de la loi foncière, « développement rationnel économique et social » (voir article 3), doivent être atteints par une transformation économique rurale, une augmentation de la productivité, une consolidation foncière¹, une commercialisation de l'agriculture, une spécialisation et des regroupements des communautés (*imidugudu*)². Alors que la nouvelle loi a déjà été évaluée pour

¹ Dans l'article 2, la loi définit la consolidation foncière ou le « remembrement » comme « un aménagement foncier qui consiste à rassembler des portions de terre pour une meilleure exploitation et utilisation rationnelle, afin de la rendre beaucoup plus productive ».

² Il existait déjà une directive provinciale sur les installations depuis juillet 1997. Vivre dans les villages n'était prévu initialement que pour les retournés, plus tard cela a été institutionnalisé pour toute la population rurale en général. Voir : NU Haut Commissariat pour les Réfugiés, *Women's Property Rights and the Land Question in Rwanda*, UNHCR, Kigali Office, février 1998. Bien que le gouvernement rwandais considère cela comme un mécanisme favorisant une gestion appropriée de la terre, il a rencontré une résistance généralisée auprès de la population

son impact probable sur la prévention des conflits, jusqu'à maintenant aucune analyse en profondeur n'en a été réalisée du point de vue du genre³.

Cependant, la logique sous-tendant une analyse du point de vue du genre est bien fondée. Alors que l'égalité des genres dans les droits de la terre ne devrait pas être considérée comme une panacée pour résoudre les problèmes de l'inégalité des genres dans son ensemble, il existe à ce jour une vaste littérature dépeignant les effets bénéfiques de droits de la terre indépendants pour l'émancipation et le bien-être de la femme, celui du ménage aussi bien que celui de la société en général.

La preuve empirique et le modelage théorique proposés dans le cadre de la recherche sur l'allocation des ressources au sein du ménage sont particulièrement convaincants. Un accès indépendant et un contrôle de la terre tend à augmenter la puissance de négociation de la femme dans des négociations intra-ménagères, ce qui, de plus, a souvent été associé à un niveau de bien-être accru de différents membres du ménage. Alors que l'argumentation, en termes d'égalité des genres, est assez forte en soi, les décideurs politiques peuvent être influencés plutôt par la possibilité de gains accrus grâce à des droits effectifs des femmes à la terre.

Comme l'agriculture est de plus en plus féminisée, et que les ménages ne fonctionnent pas nécessairement comme des entités harmonieuses, les droits de la terre dans les mains des femmes sont de plus en plus considérés comme un stimulant nécessaire pour l'investissement⁴. Ce dernier cas est particulièrement pertinent pour le Rwanda, avec les femmes constituant à peu près 80% des fermiers⁵. De plus, dans le contexte du Rwanda, il y a une multitude de ménages qui sont *de jure* ou *de facto* dirigés par des têtes féminines.

Dès lors, il n'est pas étonnant que certains articles de la nouvelle loi rwandaise de la terre concerne explicitement l'égalité des genres. L'article 4 par exemple stipule : « Toute forme de discrimination, notamment celle fondée sur le sexe ou l'origine, en matière d'accès à la propriété foncière et à la jouissance des droits fonciers est prohibée. L'homme et la femme ont des droits égaux sur la propriété foncière ». (Loi n° 08/2005)⁶. Cette préoccupation de l'inégalité des genres rencontre des soucis semblables déjà exprimés

rurale dans les provinces. Il est évident que cela constitue un des sujets sensibles dans la politique foncière et la loi.

³ Dans son analyse contextuelle de la nouvelle loi foncière, Pottier inclut quelques effets potentiels au niveau du genre. Voir POTTIER, J., "Land Reform for Peace? Rwanda's 2005 Land Law in Context", *Journal of Agrarian Change*, Vol. 6, No. 4, 2006, pp. 509-537.

⁴ Voir BLACKDEN, C. M., BHANU, C., "Gender, Growth, and Poverty Reduction, SPA 1998 Status Report on Poverty in Sub-Saharan Africa", *World Bank Technical Paper No. 428*, Washington, D.C., World Bank, 1999.

⁵ DIOP, N.-T., "Rwanda: Translating government commitments into action", in BUDLENDER, D., HEWITT, H. (eds.), *Gender Budgets Make More Cents: Country Studies and Good Practice*, London, Commonwealth Secretariat, 2002.

⁶ Il existe une confusion entre la version anglaise et française de la loi. En anglais, la loi mentionne « mari et femme ».

précédemment par le gouvernement rwandais actuel. La loi des successions par exemple, adoptée en 1999, est particulièrement intéressante car elle peut être considérée comme un premier pas vers une reconnaissance des droits des femmes à la propriété en donnant à certaines d'entre elles le droit légal d'hériter de la propriété de leur mari et/ou père.

D'autres engagements comprennent l'Initiative de budgétisation sensible aux aspects genre, un projet pilote de trois ans (2002-2004) qui visait à introduire une dimension 'genre' dans le budget de différents ministères⁷. De plus, le Rwanda a également été montré en exemple comme l'un des pays qui a excellé dans l'intégration des aspects 'genre' au sein du *Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté* (DRSP)⁸, et il compte actuellement le plus grand pourcentage (45,3%) au monde de parlementaires féminins⁹. Bien que l'on puisse applaudir le gouvernement rwandais pour son engagement visible à l'égard des problèmes du genre, le présent article dresse un tableau plus nuancé de la sensibilité au genre de la loi et de la politique foncière récemment adoptées.

Bien que la politique officielle et les lois s'y rapportant aient clairement leur importance, la littérature sur le sujet souligne l'importance d'autres institutions entrant potentiellement en conflit avec les droits fonciers officiels.¹⁰ Une politique spécifique favorable au genre et un cadre légal statutaire mettent en place un environnement favorable ; elles posent des jalons et confirme la légalité sur laquelle les femmes, en tant qu'individus et groupe, peuvent fonder leurs revendications.¹¹ Cependant, en réalité, les droits fonciers sont réglementés par une combinaison de règles formelles et informelles. Les règles ne sont pas simplement suivies mais constamment adaptées ou réinterprétées en fonction des situations spécifiques. Elles interagissent mutuellement et se renforcent l'une l'autre, mais il peut y avoir aussi compétition entre différents arrangements institutionnels prévalants, instaurant ainsi une situation de 'pluralité des normes'. Les acteurs combinent différentes logiques institutionnelles et les utilisent en fonction de leur propre position

⁷ DIOP, N.-T., *op. cit.*

⁸ ZUCKERMANN, E., "Why engendering PRSPs reduce poverty, and the case of Rwanda", *WIDER Discussion Paper No. 2001/112*, Helsinki, United Nations University, World Institute for Development Economics Research.

⁹ Voir PNUD, *Rapport Mondial sur le Développement Humain 2006*, New York, PNUD (le chiffre des parlementaires renvoie à la situation de mai 2006).

¹⁰ Voir entre autres JACOBS, S., "Land reform: Still a goal worth pursuing for rural women?", *Journal of International Development*, Vol. 14, 2002, pp. 887-898 ; LASTARRIA-CORNHIEL, S., "Impact of Privatization on Gender and Property Rights in Africa", *World Development*, Vol. 25, No. 8, 1997, pp. 1317-1333 ; MEINZEN-DICK, R. S., BROWN L. R., FELDSTEIN H. S., QUISUMBING, A.R., "Gender, Property Rights, and Natural Resources", *World Development*, Vol. 25, No. 8, 1997, pp. 1303-1315 ; RAZAVI, S., "Introduction: Agrarian Change, Gender and Land Rights", *Journal of Agrarian Change*, Vol. 3, Nos. 1 & 2, 2003, pp. 2-32 ; WHITEHEAD, A., TSIKATA, D., "Policy Discourses on Women's Land Rights in Sub-Sahara Africa: The Implications of the Return to the Customary", *Journal of Agrarian Change* (Special Issue on Agrarian Change, Gender and Land Rights), Vol. 3, Nos. 1 & 2, 2003, pp. 67-112.

¹¹ RAVAZI, S., *op. cit.*

sociale et relations de pouvoir. Il est évident que n'importe quelle analyse ainsi qu'une action de remède ne devraient pas exclure cette réalité et étendre leur perspective afin d'inclure ces différents arrangements institutionnels interagissants.

La section 2 décrit comment les droits fonciers pour les femmes ont évolué à l'intérieur du système coutumier. La section 3 examine l'impact de la législation formelle quant aux droits des femmes à l'héritage et à la terre jusqu'en 2005, s'attachant surtout à la loi des successions en 1999.

Afin de compléter nos découvertes dans la littérature secondaire, la section 4 ajoute des données primaires récoltées par l'un des auteurs sur le terrain, concernant « les stratégies de subsistance et les relations sociales » des ménages ruraux dans deux provinces, Gikongoro et Gitarama¹², de juin à octobre 2004. A côté de données quantitatives de 292 ménages dans 24 cellules¹³, cette recherche a récolté des données qualitatives d'enquêtes semi-structurées pour un sous-échantillon de 68 ménages, se concentrant sur les difficultés que les chefs de ménage ont rencontrées pour assurer leur subsistance.

Dans plusieurs de ces entretiens, autant avec des chefs de ménage masculins que féminins, les personnes enquêtées ont fait référence aux conflits fonciers. Parmi ceux-ci nous étudions 16 cas en détail.

Nous proposons également une analyse de la situation début 2005 quant au genre dans le domaine des droits fonciers en illustrant comment les arrangements institutionnels formels et informels dominant dans les réalités locales.

La nouvelle loi foncière, publiée en septembre 2005, fait explicitement référence à la loi des successions de 1999 et aux pratiques coutumières. Alors qu'il est aujourd'hui encore trop tôt pour évaluer l'impact spécifique 'genre' de la nouvelle politique foncière sur le terrain, la section V propose des voies possibles pour identifier ses effets probables sur le genre. Afin d'augmenter la sensibilité au genre de la politique et de la loi foncières, une des suggestions faites dans la dernière section propose d'inclure, avant sa mise en œuvre, une évaluation antérieure de la sensibilité au genre de cette politique. Par conséquent, nous présentons certains éléments destinés à être compris dans une telle évaluation et mettons l'accent sur la façon dont la politique et la loi foncière rwandaises pourraient être améliorées. Dans d'autres phases du cycle de l'implémentation de la politique foncière, l'analyse 'genre' devrait être utilisée pour superviser et évaluer les effets attendus et inattendus sur le terrain

¹² Après la réforme administrative de 2006, le Rwanda compte quatre au lieu de onze provinces. Les anciennes provinces Gikongoro et Gitarama font actuellement partie de la Province du Sud.

¹³ Au moment de cette recherche de terrain, une 'cellule' correspondait à une unité administrative comparable à un village. Cependant, les ménages rwandais ne vivent pas dans les frontières d'un village mais sont dispersés sur une colline. Une cellule comprenait une ou quelques collines. Dès la réforme administrative de 2006, une cellule est devenue une unité administrative plus large, ceci étant le résultat de la fusion de plusieurs cellules d'avant la réforme.

de la loi et de la politique dans le domaine du genre. Ici, les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux ont un rôle à jouer.

En plus d'actions correctrices se concentrant sur le cadre légal statutaire, nous proposons aussi des méthodes pour 'engendrer' d'autres arrangements institutionnels. Le constat montrant que toutes les institutions gérant l'accès et le contrôle à la terre sont influencées par des relations de genre, est essentiel. Des modifications éventuelles dans ces relations sous-jacentes du genre même vont le plus effectivement influencer la sensibilité des différents arrangements institutionnels aux aspects de genre.

2. GENRE ET DROITS FONCIERS COUTUMIERS AU RWANDA

Comme dans beaucoup de pays africains, des arrangements fonciers au Rwanda se sont adaptés aux environnements physiques et sociaux changeants. La pression d'une population croissante a entraîné une rareté des ressources naturelles, ce qui a fait monter la valeur intrinsèque de la terre et des propriétés foncières fragmentées quand elles étaient héritées de (nombreuses) générations successives. Comme résultat, les droits fonciers ont évolué d'une logique de lignage vers une logique plus individualisée. En outre, le champ des droits détenus par les individus a été étendu des droits de contrôle aux droits de transfert, permettant la location et finalement la vente de la terre. De plus, l'autonomie du propriétaire de la terre à exercer ces droits a évolué avec l'éclatement progressif du groupe familial traditionnel, augmentant ainsi la possibilité de transférer des titres de propriétés de la terre à des étrangers¹⁴. Ceci semble assez surprenant étant donné que la terre appartenait, *de jure*, à l'Etat qui avait légalement interdit les transactions de terres¹⁵. Néanmoins, cette règle formelle n'a pu empêcher l'émergence d'un marché foncier informel vigoureux pendant les années '80 et début '90, avec même des documents écrits utilisés pour valider le transfert des titres de propriété des terres. Spontanément, les accords de propriété foncière rwandaise ont donc évolué vers un renforcement du processus d'individualisation en accord avec la théorie évolutive des droits fonciers¹⁶.

Cependant, par opposition à cette théorie, ce ne fut pas un processus qui menait automatiquement à un système plus efficace d'utilisation de la terre au Rwanda. Voyons par exemple André et Platteau (1998) qui posent d'une façon critique la question de la 'compétence' de ces forces évolutives en

¹⁴ POTTIER, J., *Re-imagining Rwanda: Conflict, Survival and Disinformation in the Late Twentieth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

¹⁵ Comme il est explicitement stipulé dans le Décret-Loi n° 09/76 art. 2 (mars 1976) : « En ce qui concerne les terres grevées de droits coutumiers ou de droits d'occupation du sol accordés régulièrement par les autorités compétentes, nul ne peut céder ces droits par la vente, (...) ». On ne peut avoir l'autorisation de vendre que quand la propriété du vendeur reste à un minimum de 2 hectares et quand l'acheteur n'a pas plus de deux hectares (art. 3).

¹⁶ Pour une étude de la théorie évolutionniste des droits fonciers, voir : PLATTEAU, J.-P., *Institutions, social norms, and economic development*, Amsterdam, Harwood Academic Publishers, 2000.

comparant la situation du Rwanda à « la trappe Malthusienne »¹⁷. De plus cette tendance vers des droits fonciers plus individuels tend fortement à exclure des groupes désavantagés, y compris les femmes (surtout pauvres). Le processus évolue dans un contexte prédéfini dans lequel, selon les traditions coutumières, les femmes ne disposaient que de droits d'accès indirects. Par conséquent, les femmes n'étaient pas et ne sont souvent toujours pas en mesure d'acquérir des droits fonciers officiels dans le système 'moderne' individualisé. En même temps, les droits traditionnels d'accès indirect des femmes ont été de plus en plus remis en question. Comme l'affirme Platteau, « dans ce processus (vers des droits fonciers individualisés), les droits coutumiers d'accès pour les étrangers (...) sont graduellement réduits par la communauté hôte et, dans une étape ultérieure, le processus d'exclusion commence à affecter les catégories plus faibles au sein de cette même communauté »¹⁸. Au Rwanda, cette tendance ne se rencontre pas seulement au niveau communautaire, mais de plus en plus au sein du lignage plus étroit et jusque dans le ménage même. La définition de l'appartenance à un lignage est souvent devenue extrêmement étroite, fragilisant et même excluant ceux qui ont des droits secondaires. Ainsi, les mécanismes traditionnels de solidarité sécurisant l'accès à la terre pour les femmes sont souvent négligés, quand la terre est nécessaire pour la lignée masculine.¹⁹ De plus en plus les femmes sont vues comme des intruses par leurs propres frères et même leurs pères; et par leurs maris et/ou leur famille.

La logique coutumière traditionnelle a continué à être modifiée par la guerre civile de 1990 à 1994 et le génocide. Les expériences traumatisantes de ce conflit ont gravement déstabilisé le tissu social rwandais, non seulement au niveau communautaire mais aussi à l'intérieur des familles. Le coût humain de la guerre et du génocide a semé une grande confusion dans les relations parentales puisque les 'lignes de vie' traditionnelles ont été coupées par la mort de gens 'au mauvais moment'. Par conséquent, la proportion relative de groupes faibles de la population s'est agrandie considérablement vu qu'un grand nombre de veuves et d'orphelins ont été laissés pour compte. Une seconde conséquence importante fut qu'après la fin de la guerre, les relations de pouvoir intrafamiliales et les mécanismes de solidarité entre générations durent être renégociés, ce qui s'est souvent traduit par une forte rupture dans les mécanismes traditionnels de solidarité au désavantage de ces groupes plus faibles de la population.

Résumons en disant que les relations foncières dans le contexte actuel sont caractérisées par certains traits restant des systèmes fonciers coutumiers 'traditionnels' plus inclusifs, et qu'ils coexistent avec une logique coutumière

¹⁷ ANDRÉ, C., PLATTEAU, J.-P., "Land relations under unbearable stress: Rwanda caught in the Malthusian trap", *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol. 34, 1998, No. 1, pp. 1-47.

¹⁸ PLATTEAU, J.-P., *op. cit.*, p. 100. C'est nous qui traduisons.

¹⁹ BURNET, J. E., "Women's Land Rights in Rwanda – The Rwanda Initiative for Sustainable Development", 2001 (<http://www.law.emory.edu/WAL/WAI-studies/rwanda.htm>, dernière visite le 12/01/2006).

relativement nouvelle plus restrictive résultant de l'évolution vers une plus grande individualisation et une privatisation informelle ; cette tendance s'est accélérée suite au chaos social dû à la guerre civile et au génocide. Le cas rwandais constitue une illustration parfaite de la façon dont les systèmes coutumiers ne sont pas organisés selon un ensemble fixe de règles, de normes et de valeurs. Bien au contraire, les arrangements fonciers informels sont flexibles et adaptés aux contextes locaux, aux circonstances spécifiques et aux réseaux sociaux existants ainsi qu'aux structures de pouvoir. Dans cet amalgame la construction socioculturelle du genre, mais aussi la classe sociale, l'ethnicité, etc., jouent un rôle important²⁰.

3. LE GENRE ET LE CADRE INSTITUTIONNEL FORMEL JUSQU'AU DEBUT 2005 : LA LOI SUR LES SUCCESSIONS DE 1999 ET SA PERTINENCE

A côté des systèmes coutumiers informels, il existe aussi des structures formelles qui organisent l'accès à la terre et son contrôle. Elles exercent une influence importante sur l'aspect 'genre' des droits fonciers. En 1999, le gouvernement rwandais a adopté une loi sur les successions qui accorde des droits égaux aux enfants légitimes pour hériter de leur père, qu'ils soient homme ou femme (voir article 50, Loi n° 22/99). De plus, cette loi autorisait les femmes mariées à hériter légalement de leurs maris²¹ (voir article 70, Loi n° 22/99).

Bien que constituant une avancée importante en matière d'égalité des genres, la loi recèle certaines ambiguïtés. D'abord, la juridiction de la loi semble imprécise dans le cas de l'héritage d'une terre. L'article 90, plus concrètement, se réfère à la législation foncière pour les détails concernant la partition de la propriété de la terre. Néanmoins, dans le temps, la politique foncière n'avait inclus aucun des aspects 'genre' de l'héritage de la terre.

²⁰ Intéressant aussi, la propriété de la terre est également inégalement répartie parmi les femmes chefs de famille. La répartition des ménages à chef de famille femme sur les différents quintiles de terre se présente comme suit : 23,4% dans les premières quintiles des terres les plus pauvres ; 19,7% dans les secondes, 22,7 dans les troisièmes, 17,7 dans les quatrièmes et 17,1 dans les quintiles de terre les plus riches. En excluant dans le groupe des ménages avec des femmes chef de famille ceux qui incluent aussi des hommes adultes, il apparaît que plus de 25% de ménages avec femme chef de famille sont dans le premier quintile (basé sur des données de 2001, EICV). Ceci confirme l'observation qu'il existe d'autres axes d'inégalité, incluant en particulier le revenu urbain/rural, l'âge et les divisions ethniques, ce qui complique donc encore plus la situation.

²¹ L'article 70 semble incomplet : bien qu'il énumère la suite des arrangements pour différentes situations, il ne propose pas de réponse claire pour un cas bien ordinaire. Quand le partenaire survivant est sans enfant, la loi prévoit que cette personne assurera la gestion de toute la propriété pendant que les enfants sont éduqués ; mais la loi néglige de fixer des règles pour le partage de la propriété entre la mère et les enfants quand les enfants atteignent l'âge de la majorité. Étonnamment, elle prévoit cependant des lignes directrices bien spécifiques pour des cas moins communs où le partenaire restant n'a pas d'enfants, ou quand il/elle (avec ou sans enfant mineur) veut se remarier.

Cependant, nos études de cas (section 4) mettent en évidence que la loi sur les successions était perçue par les populations rurales comme étant également d'application pour les problèmes fonciers. Mais il ne fait aucun doute que cette ambiguïté crée l'incertitude au lieu de la réduire. De plus, ce problème n'a pas disparu avec l'introduction de la nouvelle loi foncière (sur laquelle nous nous étendrons dans la section 5) puisque cette dernière se réfère en différentes occasions à la loi sur les successions.

En second lieu, ce n'est que depuis la date de son adoption en 1999 que la loi protège formellement les droits d'héritage de la femme. Il en résulte que les droits à l'héritage des nombreuses veuves et orphelins résultant de la guerre civile et du génocide ne sont pas protégés. Dans certains cas d'études (voir section 4), certaines personnes interrogées ont (erronément) pensé que la loi de 1999 sur l'héritage était d'application pour les cas antérieurs à 1999.

De plus, la loi sur les successions les droits des grands groupes vulnérables des veuves non mariées légalement et de leurs enfants. Il existe différentes coutumes de mariage au Rwanda. Un mariage coutumier, conclu suite à un accord entre deux familles, est souvent célébré par le transfert d'un dot. La valeur et l'honneur d'une femme augmentent culturellement si un dot est payée, mais selon la loi coutumière, un mariage peut aussi être fondé sur la durée de la cohabitation. Un mariage religieux est fait par un(des) représentant(s) d'un ordre ou d'une institution religieuse reconnue (par exemple dans une église, une mosquée, un temple). En soi ces différents types de mariage sont insuffisants pour être reconnus comme légaux. Un mariage 'légal' doit être enregistré devant l'autorité légale et alors seulement les enfants sont reconnus comme enfants 'légitimes'²².

En tenant compte de la pertinence de la loi sur les successions, le statut légal du mariage a des conséquences très importantes pour la femme concernée. Les femmes en situation de mariage non légal gagnent souvent *de facto* des droits à la propriété foncière de leur mari en cultivant sa terre ou celle de son lignage. Cependant ces femmes 'illégaux' sont extrêmement dépendantes de la bonne volonté de leur mari et de la famille de celui-ci. Leur vulnérabilité se manifeste quand surgissent des problèmes (par exemple dans des cas de polygamie, de divorce, ou de dispute d'héritage). Officiellement, les femmes mariées informellement n'ont aucun droit de succession sur la propriété de leur mari ; leur situation n'est même pas évoquée dans la loi de 1999. Malgré tout, une majorité de la population rwandaise n'enregistre pas son mariage auprès des autorités compétentes soit par ignorance de son importance²³ soit dû au coût financier. De plus, la loi officielle interdit les mariages polygames²⁴, qui ne sont plus reconnus depuis la loi de mai 1952

²² BURNET, J. E., *op. cit.*

²³ BURNET : « girls and women in particular are ignorant of the rights guaranteed (to) them by the new inheritance law ».

²⁴ La loi stipule clairement : « Seul le mariage civil monogamique est reconnu par la loi. (169) (...) Nul ne peut contracter un nouveau mariage avant l'annulation ou la dissolution du précédent. (175) ».

mais qui restent néanmoins une pratique courante dans les traditions coutumières. La loi transfère automatiquement les femmes de mariages polygames dans un statut marital 'illégal' permanent.

La légalité des mariages a également des conséquences importantes pour les enfants d'unions 'non-légaux'. La loi de 1999 sur l'héritage comprend explicitement la condition de légitimité des enfants pour qu'ils puissent hériter des parts égales sans discrimination entre homme et femme. La légitimité d'un enfant est définie par la loi de 1988 qui forme la base du code civil, stipulant que « l'enfant conçu pendant le mariage est légitime et a pour père le mari de sa mère » (Loi n° 42/1988, article 296). Pour les enfants nés hors mariage, la loi de 1988 prévoit la possibilité d'être reconnus par leur père mais seulement suivant une procédure très stricte²⁵. La tendance de la loi officielle à protéger la famille légale se traduit par une dénegation de tous droits officiels à l'héritage pour les enfants nés hors des mariages reconnus légalement.

Un autre problème qui entoure communément la mise en œuvre de lois 'progressives pour le genre' est le fait qu'elles sont souvent pauvrement comprises, particulièrement par la population rurale, les filles et les femmes. En 2001, ceci a été constaté au Rwanda par l'Initiative Rwandaise pour un Développement Durable (IRDD). Leur rapport affirme explicitement que « les filles et les femmes en particulier, sont ignorantes des droits qui leurs sont garantis par la nouvelle loi sur les successions »²⁶. Trois ans plus tard, sur le terrain (pendant les recherches de terrain en 2004), nous avons trouvé que le principe général de 'l'égalité du genre' pour les droits à l'héritage est beaucoup mieux connu (bien que pas toujours interprété correctement); et joue certainement un rôle dans les narrations des femmes concernant leurs conflits fonciers personnels (voir section 4). Début 2006, lors d'une visite de terrain, beaucoup d'hommes interrogés se référaient aussi à la radio en tant que source principale d'information sur les droits égaux des femmes à l'héritage. Cependant les règles légales ne sont certainement pas automatiquement adoptées dans les réalités locales puisqu'elles interagissent et concurrencent les habitudes coutumières informelles.

²⁵ La filiation paternelle ne peut être établie qu'à l'initiative du père ou lors d'une décision juridique. La loi stipule qu'un enfant naturel ne peut être reconnu que par le père via un acte authentique qui reconnaît à l'enfant naturel les mêmes droits et obligations qu'aux enfants légitimes par naissance. De plus, la partenaire officielle du père doit donner son consentement. La procédure de reconnaissance peut être contestée par n'importe quel parti intéressé (Loi art. 324, 325, 326, 327). Au cas où le père ne veut pas reconnaître l'enfant naturel, la seule option qui reste à ce dernier est d'exiger un examen de paternité par une décision juridique, procédure difficile et coûteuse.

²⁶ BURNET, J. E., *op. cit.*, p. 16.

4. SUR LE TERRAIN : PLUSIEURS ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS DANS DES CONFLITS FONCIERS LIÉS AU GENRE

Dans le contexte rural rwandais, il existe plusieurs types de conflits ouverts ou plus tacites impliquant des aspects du genre et des droits fonciers. Dans cette section, nous nous basons sur des données qualitatives d'interviews de 2004. L'échantillon inclut 68 ménages, interviewés à propos de leurs difficultés à assurer leur subsistance parmi lesquels nous avons retenus 16 cas de conflits fonciers avec un aspect 'genre'.

Le premier type de conflit émergeant de notre échantillonnage fut celui de veuve avec des enfants, dont la propriété a été réclamée par leurs belles-familles. Dans un cas, une veuve dont le beau-frère réclamait une partie de l'héritage avait choisi de ne pas présenter le problème aux autorités compétentes puisque le plaignant était un membre de famille (son beau-frère) qui avait possédé la terre auparavant mais l'avait vendue à son mari. Comme telle, elle reconnaissait implicitement les droits du lignage de son mari sur la propriété de cette terre. Une autre veuve, une ' survivante du génocide', a été obligée de partager les champs de son mari avec ses belles-sœurs (faisant référence à la propriété de parenté gérée par son mari en tant que seul enfant mâle)²⁷. Elle expliquait qu'elle ne pouvait pas garder toute la terre en sa possession, « ceci étant dû à une loi qui stipule que toutes les filles peuvent revendiquer de la terre » de la propriété familiale. Elle se référa à une loi informelle sur l'héritage²⁸, et ceci est intéressant, qu'elle réinterprétait en fonction de son propre cas. Un autre cas concerne une femme avec un enfant dont la belle-sœur refusait tout droit à l'héritage pour l'enfant après que le père est décédé (bien que ce dernier ait formellement reconnu son enfant). Le fait que l'enfant soit une fille, alors que la mère n'était même pas mariée 'illégalement' au père, leur laissait peu de chance de réclamer un quelconque héritage.

Un second type de conflit foncier implique des femmes d'un second mariage illégal ou polygame, chassées de la propriété de la terre par leur mari, sa première femme ou les enfants des mariages précédents. Beaucoup de femmes dans ce cas ont soulevé deux problèmes quand elles exposaient leur situation. Elles faisaient d'abord allusion à la 'légalité' de leur mariage : les femmes 'illégalles' considéraient l'illégalité de leur union comme constituant un sérieux handicap dans la réclamation de leur terre. Elles admettaient implicitement la validité de l'argument 'formel' utilisé pour leur dénier tout droit. Au lieu de cela, ces femmes utilisaient leur statut de mère des enfants du mari comme argument à l'appui de leur plainte en restitution d'héritage. En

²⁷ La redistribution des propriétés eut seulement lieu en 2002 quand ses belles-sœurs l'eurent auparavant autorisée à cultiver exclusivement les lopins pour nourrir ses enfants et gagner quelque chose, ce qui lui permit d'envoyer un enfant à l'école secondaire.

²⁸ En termes purement légaux, la loi des successions n'était pas d'application pour ce cas puisqu'elle n'est entrée en vigueur qu'en 1999.

termes strictement formels, leurs enfants étaient issus illégalement d'un mariage illégal (parfois polygamique) sans aucun droit formel quel qu'il soit. L'argument principal des femmes pour appuyer leur revendication à garder la propriété de la terre pour l'avenir de leurs enfants, était le fait que leurs enfants étaient reconnus informellement par leur père ou ses descendants 'officiels' (enfants issus d'un précédent mariage légal). Il est intéressant de noter qu'une femme utilisa le même argument pour sa fille unique, associant la reconnaissance formelle d'une égalité des genres en matière d'héritage (bien que cela ne soit pas d'application dans son cas à cause de l'illégitimité de son enfant), avec des accords coutumiers garantissant les droits à l'héritage pour les descendants mâles (à nouveau ceci n'est pas d'application dans son cas puisqu'elle n'avait pas de fils). Dans la plupart des cas, ce genre de conflits n'a pas été résolu.

Nous avons trouvé un troisième type de conflit dans lequel les premières femmes étaient impliquées dans un conflit avec leur propre mari qui avait épousé d'autres femmes. En tant que première femme, épousée soit légalement soit illégalement, elles avaient visiblement de meilleures chances d'avoir accès à la propriété de la terre.

Un quatrième type de conflit sur l'héritage est le partage de la propriété parentale entre frères et sœurs. Nous avons rencontré deux cas très différents. Un premier cas, tragique, était celui d'une femme qui a été chassée par ses frères, qui lui déniaient les droits coutumiers sur un petit lopin de terre *ingaligali*²⁹ après la mort de leur père. Un second cas concernait une femme accusant son frère de lui refuser le droit formel d'hériter d'une part égale. Cette femme avait réussi à utiliser des racontars informels, sous forme d'accusation d'empoisonnement³⁰, dans sa lutte de pouvoir entre elle et son frère afin de renforcer sa réclamation formelle de l'héritage de la terre.

Finalement, le cas le plus intéressant a été celui d'une femme dont le propre fils réclamait la propriété de son mari décédé et qui lui ordonna de retourner chez ses parents. Cela voulait dire qu'il récusait la coutume traditionnelle de prendre soin de sa mère une fois que la propriété lui aurait été transférée en tant que fils. D'autre part, la femme refusa la demande de son fils, se référant au droit formel d'un héritage égal pour tous les enfants (pour ses deux fils et sa fille mariée). De plus, elle réclamait pour elle-même une autre terre qu'elle avait achetée, et donc pas héritée de son mari.

Nos études de cas montrent que, dans les conflits fonciers, les discours se réfèrent souvent à une combinaison de règles formelles et informelles. Ceci illustre comment la loi formelle est partiellement acceptée, partiellement réinterprétée et partiellement ignorée, alors que les systèmes coutumiers sont partiellement remplacés et/ou partiellement complétés par des normes formelles. En fait, une combinaison hybride d'institutions formelles et

²⁹ A travers la coutume d'*ingaligali*, les pères donnent à leurs filles accès à certaines terres pendant que le contrôle de l'ensemble de la terre reste dans les mains de la lignée.

³⁰ Elle a accusé son frère d'avoir empoisonné son mari par vengeance pour sa revendication foncière.

informelles constitue les règles du jeu, négociées par les différents joueurs dotés de rapports de pouvoir inégaux. Ce déséquilibre du pouvoir est entre autres basé sur le genre.

5. LE CHEMIN EN AVANT : RENDRE LES MULTIPLES ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS SENSIBLES AU GENRE

Il est clair qu'il existe un débat animé sur la manière appropriée de faire avancer la sécurisation des droits fonciers des femmes. Comme le disent Whitehead et Tshikata : « Les problèmes concernant les mérites respectifs de la coutume et du statutaire restent irrésolus. Alors que certains avancent qu'une loi coutumière réformée et renforcée serait dans l'intérêt des femmes, la majorité des féministes africaines, spécialistes du droit légal, rejettent ceci et militent pour que les droits fonciers et les droits de propriété des femmes soient préservés dans une loi statutaire »³¹. Dans le cas du Rwanda, longuement discuté ci-dessus, il existe des arrangements multiples qui sont emmêlés. Il en résulte que les efforts pour garantir une plus grande égalité des genres dans les droits fonciers doivent cibler ces multiples arrangements et devraient combiner des interventions à niveaux multiples se renforçant mutuellement du sommet à la base et de la base au sommet.

5.1. Rendre la nouvelle politique et la loi sensible au genre : suggestions pour les politiques gouvernementales du sommet vers la base

Afin de stimuler la sensibilité au genre de la nouvelle loi récemment adoptée, des instruments visant l'intégration d'une dimension 'genre' auraient pu être utilisés par le gouvernement à différents niveaux³². Une évaluation des effets de la politique sur les relations 'genre' combinée avec une évaluation des effets des relations 'genre' sur l'efficacité de la politique auraient pu, par exemple, fournir des observations intéressantes pendant l'élaboration de la politique et de la loi. Ensuite, le suivi et l'évaluation sensibles aux aspects 'genre' pourraient s'avérer intéressants pendant la mise en œuvre. Cela dépasse le cadre du présent chapitre de donner un rapport détaillé de chacun de ces

³¹ WHITEHEAD, A., TSIKATA, D., "Policy Discourses on Women's Land Rights in Sub-Saharan Africa: The Implications of the Re-Turn to the Customary", *Journal of Agrarian Change* (Special Issue on Agrarian Change, Gender and Land Rights), Vol. 3, Nos. 1 & 2, 2003, pp. 67-112. C'est nous qui traduisons.

³² Il est étonnant que la loi de 2005 n'ait pas été soumise à une analyse sensible au genre avant son adoption, comme le gouvernement rwandais, avait déjà expérimenté avec la budgétisation sensible aux aspects genre dans un passé récent (voir DIOP). Dans le processus actuel de mise en œuvre de la loi foncière (et particulièrement en utilisant des données de consultations publiques récoltées sur le terrain), on a récemment commencé à intégrer une analyse sensible au genre au sein du MINITERE (Ministère des Terres, de l'Environnement, des Forêts, de l'Eau et des Mines) – communication personnelle de l'équipe du projet « Phase 1 du processus de la Réforme Foncière au sein du MINITERE ».

instruments. Dans ce qui suit, nous présentons l'élaboration d'une politique soucieuse du genre afin de prévoir des effets 'genre' potentiels de la nouvelle loi foncière. Nous proposons également certaines actions de remède qui auraient pu aider la sensibilité au genre, l'idée de base étant que n'importe quelle politique est influencée par le genre et l'affecte potentiellement. Ignorer ceci lors de l'élaboration de la politique peut avoir des effets 'genre' indésirables sur le terrain et peut même fragiliser l'efficacité de la politique et de la loi.

5.1.1. *Objectifs de la nouvelle politique foncière et de la loi*

Du point de vue du genre, ce n'est pas seulement le processus consistant à donner des titres de propriété de terre et celui de sa formalisation dans l'administration en tant que telle, qui crée un effet 'genre'. Les objectifs sous-jacents sont aussi significatifs. Au total, la loi est entourée de beaucoup d'ambiguïtés, sauf pour l'ensemble de ses objectifs. Le modèle qui en émerge est celui d'un développement économique durable par le biais d'une augmentation de la productivité agricole, de sa commercialisation, de la privatisation, de la consolidation et de la concentration de la terre.

Ces objectifs sont traduits dans un article (n° 20) qui affirme³³ : « Dans le cadre de l'intérêt public et pour assurer une exploitation économiquement rentable des terres rurales, (les autorités) peuvent ordonner des opérations de remembrement des propriétés foncières pour leur exploitation. (...) Il est interdit de morceler les terres destinées à l'agriculture et à l'élevage d'une superficie inférieure ou égale à un hectare. »³⁴ Si mis en œuvre dans l'esprit de la loi, ce type de politique peut encore marginaliser davantage les pauvres fermiers à petites échelles, particulièrement ceux n'ayant qu'un faible taux de productivité. Les ménages dont le chef de famille est une femme³⁵ seront inégalement représentés parmi ces catégories, puisqu'en termes de propriété de terre ils en sont clairement privés. Les ménages dont le chef est un homme ont en moyenne 0,8 hectare de terre cultivée à leur disposition alors que les

³³ L'article 20 fait implicitement le lien entre « productivité basse » et « petite grandeur ». Ceci contraste avec l'évidence empirique émergeant d'études à grande échelle (voir entre autres Blackden and Bhanu, 1999, *op. cit.*) et des données agricoles d'un échantillon panel du Projet de Recherche de la Sécurité Alimentaire (FSRP) entre 2000 et 2002. De plus, le DSRP même du Rwanda (GOUVERNEMENT DU RWANDA, 2002, *op. cit.*, p. 20) renvoie explicitement aux données de Clay et al. (1996) pour confirmer que les fermes de petite grandeur ont une plus grande productivité par hectare que les fermes plus grandes.

³⁴ Alors que des versions plus anciennes comprenaient aussi une limite maximale pour la possession de terres (dans certaines versions 30 ha., dans d'autres 50 ha.), les plafonds ont finalement disparus dans la version de la loi adoptée. Voir MUSAHARA, H., HUGGINS, C., "Land Reform, Land Scarcity and Post-Conflict Reconstruction – A Case Study of Rwanda", *Eco-Conflicts*, Vol. 3 No. 3, October ; et DES FORGES, A., "New Rwandan Land Law: More Threats to Small Farmers", présentation à la conférence du DPRN sur l'Afrique centrale, Institut de Politique et de Gestion du Développement, 1^{er} décembre 2005, Anvers.

³⁵ Au Rwanda, à peu près 32,1% de tous les ménages ont une femme chef de ménage (basé sur des données de 2001, EICV).

ménages dont le chef de famille est une femme, n'ont que 0,66 hectare ; et pour les ménages sans aucun membre adulte mâle (70% des ménages dont le chef est une femme), la possession moyenne de terre s'élève seulement à 0,60 hectare. De plus, en moyenne, les ménages dont le chef de famille est une femme ne réalisent qu'à peu près les trois-quarts de la productivité moyenne des ménages par unité foncière³⁶ (basé sur des données de 2001, EICV)³⁷. Alors qu'une politique de consolidation et de concentration, dépouillant ceux dont les terrains sont trop petits ou n'appliquant pas des techniques de 'bonne gestion de la terre', semble efficiente de prime abord, une analyse soucieuse du genre qui se concentre sur les causes sous-jacentes des différences dans la productivité est enrichissante et suggère des interventions correctrices possibles.

Tout d'abord, la recherche a montré que les faibles taux de productivité agricole des femmes fermières résultent en général d'un accès biaisé aux intrants agricoles, aux services d'extension, au crédit et à la main-d'œuvre agricole³⁸.

En négligeant de corriger des inégalités flagrantes dans des positions de départ, la politique et la loi actuelle risquent fortement de renforcer les inégalités vis-à-vis du genre et de miner la durabilité de la politique à long terme. La sensibilité au genre sous-tend le besoin d'interventions garantissant aux femmes l'accès aux facteurs de production et à leur contrôle. Concrètement, un bon départ consisterait à faire en sorte que les besoins spécifiques et les contraintes des hommes et des femmes fermiers soient pris en compte dans des décisions visant à augmenter la production agricole³⁹. Ceci impliquerait, *inter alia*, le ciblage amélioré de programmes d'extension et de micro-financement à l'intention des femmes, combinés à une attention spéciale à la formation des agents d'extension et l'utilisation du personnel féminin.

De plus, les fermières ont besoin d'être impliquées dans des démonstrations et des écoles sur le terrain ; et elles devraient avoir accès à une meilleure information et au soutien dans les développements de nouvelles cultures. En réalité, comme les femmes constituent 80% des fermiers, toute activité ciblée comme 'fermière' devrait nécessairement être sensible au genre pour qu'elle soit efficiente.

En outre, l'hypothèse d'homogénéité de l'allocation de travail est clairement contraire à la réalité de la division du travail entre genres, et

³⁶ Les femmes chef de ménage réalisent 76,86% de la productivité moyenne des ménages, mesurée en termes monétaires par unité de terre. Les femmes chef de ménage sans homme adulte réalisent seulement 73,15% de la production moyenne. En moyenne les femmes chefs de ménage sont significativement plus âgées que la moyenne et elles ont des ménages de plus petite taille (basé sur des données de 2001, EICV).

³⁷ Gouvernement du Rwanda, *L'Enquête intégrale des conditions de vie des ménages*, Kigali, Ministère de Finances et de la Planification Economique, 2001 (enquête fait en 2000-2001).

³⁸ Voir : BLACKDEN, C. M., BHANU, C., *op. cit.*

³⁹ Voir : GOUVERNEMENT DU RWANDA, *Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté du Rwanda*, Kigali, Ministère des Finances et de la Planification économique, National Poverty Reduction Programme, 2002, pp. 36-40.

l'allocation de temps sur des activités productives et particulièrement reproductives. Au vu de la masse de temps et de la charge de travail auxquelles les femmes font face en termes d'activités reproductives, il est évident qu'elles ne sont pas en termes égaux dans la compétition avec les hommes au sein de l'arène productive. Ignorer ceci et priver les femmes de leurs droits fonciers sur base des différences de production observées, dénote un aveuglement au genre profondément enraciné dans la politique foncière actuelle et risque de renforcer encore davantage l'allocation 'genre' basée sur le travail et le temps⁴⁰. Une politique progressive pour l'égalité des genres admettrait l'interdépendance du marché et de l'économie ménagère (domestique). Elle prévoirait, au moins, des interventions visant à combler 'les besoins pratiques du genre' qui aident à atténuer la charge du travail reproductif. Des exemples bien connus sont les investissements dans l'eau et le domaine sanitaire, les structures de soins aux enfants, les infrastructures rurales et les technologies allégeant le travail domestique⁴¹.

En résumé, si la loi est mise en œuvre telle qu'elle est formulée maintenant, il est hautement probable qu'elle exacerbera plutôt qu'elle n'atténuera les inégalités existantes, y compris les disparités entre genres, et n'atteindra pas ses objectifs qui sont « le développement rationnel économique et social » (art. 3). En réalité, il existe une preuve émergente et convaincante pour appuyer ceci⁴². L'inégalité des genres s'avère coûteuse, non seulement pour les femmes elles-mêmes prises individuellement, mais aussi pour la société en général en inhibant la croissance économique, le développement humain et la réduction de la pauvreté. Vues sous cet angle, on peut considérer la politique foncière et la loi actuelles comme des occasions ratées.

Cette bataille perdue n'implique cependant pas nécessairement une guerre perdue. Dans l'esprit du DSRP, les gouvernements adoptent aujourd'hui de plus en plus une approche itérative vis-à-vis de la formulation et de l'implémentation des politiques sur base de l'information obtenue par le suivi et l'évaluation. Etant donné l'intérêt apparent du Rwanda pour la dimension genre, on pourrait s'attendre à ce que le gouvernement fasse le suivi et l'évaluation des effets attendus et inattendus de la nouvelle politique foncière pour le genre sur le terrain. Les instruments qui pourraient s'avérer utiles comprennent, par exemple, une analyse sensible aux aspects 'genre' de l'incidence de la nouvelle politique et de la nouvelle loi, qui s'occupera des changements dans la répartition des titres de propriétés pour les deux sexes.

⁴⁰ Dans ses Programmes d'Ajustement Structurel (PAS), Elson (2005) indique que l'ignorance/l'indifférence de l'économie reproductive est l'un des points faibles des PAS. Ceci explique par exemple, partiellement pourquoi les stimulants des prix pour les produits agricoles n'ont pas produit les réponses au niveau de l'offre. ELSON, D., "Male bias in macro-economics: the case of structural adjustment", pp. 164-190 in ELSON, D. (ed.), *Male bias in the development process*, Manchester, Manchester University Press, 1995.

⁴¹ Voir p. ex. BLACKDEN, C. M., BHANU, C., *op. cit.*

⁴² Pour un aperçu général, voir BLACKDEN, C. M., BHANU, C., *op. cit.* ; WORLD BANK, *Engendering Development: Through Equality in Rights, Resources and Voice*, Washington D.C., Banque Mondiale, 2001.

Evidemment d'autres lignes d'analyses pertinentes, comprenant l'ethnie, la localisation, pourraient être ajoutées. En plus, des aperçus dépassant les limites des ménages pourraient s'avérer très intéressants, par exemple par l'interrogation de différents membres d'un ménage de façon à appréhender les implications intra-ménagères en termes d'allocation de ressources productives et reproductives. Comme nous l'avons souligné dans la section 4.2, les acteurs non gouvernementaux jouent également un rôle important dans ces exercices de suivi et d'évaluation.

5.1.2. Ambiguïté et prévalence de multiples arrangements institutionnels

Comme nous l'avons amplement montré dans les sections 3 et 4, le cas du Rwanda illustre la façon dont de nombreux arrangements peuvent s'entremêler et s'opposer dans le processus de formation des droits fonciers réels dont disposent les hommes et les femmes. Il est hautement improbable que la nouvelle loi foncière change cette situation, et bien au contraire.

En premier lieu, il existe une ambiguïté dans le système formel légal en soi. Une lecture approfondie de la loi montre, par exemple, que le souci du genre contenu dans certains articles peut être diminué par des passages apparemment contradictoires dans d'autres articles. Par exemple dans l'article 35, la loi stipule que « la cession définitive des droits fonciers, par exemple par vente, par don ou par échange, faite par le représentant de la famille, requiert le consentement de tous les membres de la famille, avec qui il partage ces droits », ceux-ci étant l'épouse mariée légitime, les enfants adultes, et les mineurs représentés par leur tuteur. Quoi qu'il en soit, concéder des droits 'jointes' est quelque peu en contradiction avec la déclaration qui accorde les droits fonciers, sous forme d'un contrat d'emphytéose à long terme de l'Etat rwandais, à celui qui « possède la terre, acquise soit en vertu de la coutume, soit en vertu d'une autorisation régulièrement accordée par les autorités compétentes, soit par l'achat (...). Est reconnu propriétaire des terres résultant de la coutume (est) toute personne qui l'a héritée de ses parents, reçue de l'autorité compétente ou à travers d'autres voies et moyens reconnus dans la coutume du pays soit par achat, don, échange et partage. » En fait, historiquement, ceux qui ont acquis des terres soit par la coutume soit par l'achat sont typiquement des hommes. Une question majeure est alors de savoir quelle interprétation prévaut : des droits fonciers individuels plutôt en faveur des hommes ou des droits fonciers familiaux collectifs.

Une autre ambiguïté est le résultat d'une articulation imparfaite entre la loi sur l'héritage de 1999 et la nouvelle loi foncière. Alors que la première se réfère à la loi foncière pour les détails concernant la loi sur l'héritage, la dernière, dans les articles 33 et 34, se réfère à la « loi portant sur les successions » (voir aussi Musahara et Huggins⁴³).

⁴³ MUSAHARA, H., HUGGINS, C., *op. cit.*, p. 3.

En plus, la nouvelle loi foncière ne propose pas de réponse aux situations où des mariages illégaux sont concernés, et partage donc une ambiguïté identique avec la loi sur l'héritage.

Ensuite, il existe une ambiguïté continue concernant l'autorité des institutions formelles et informelles. La loi formelle est imposée à un contexte local prédéfini par des systèmes coutumiers informels. A plusieurs occasions, la nouvelle loi foncière se réfère explicitement à l'autorité du système coutumier en tant que référence pour l'allocation de la terre. D'autre part, la loi a la nette ambition de devenir le seul espace de débat définissant les droits fonciers. On peut donc parler d'une situation de 'pluralité de normes' résultant de multiples arrangements institutionnels.

5.1.3. Problématique de l'implémentation d'une nouvelle politique foncière : autorités compétentes et mécanismes de négociation

Entre les lois et la politique d'une part et les individus d'autre part, il existe un nombre de corps intermédiaires et d'institutions qui sont responsables de la mise en œuvre de la loi. Dans le cas du Rwanda, la loi foncière prévoit des responsabilités majeures pour différents corps publics comprenant entre autres, les commissions et bureaux fonciers à différents niveaux administratifs (voir articles 8 et 31)⁴⁴. Il est évidemment naïf de supposer que tous ces corps ont des visions et des pratiques neutres à propos du genre. Par conséquent, il est important que le gouvernement évalue toutes les autorités publiques compétentes impliquées au niveau de leur sensibilité sur la question du genre et qu'il suggère des mesures correctrices là où cela est nécessaire.

Bien qu'il soit encore trop tôt pour porter un jugement quelconque sur cette matière, le côté positif est que d'une certaine façon le gouvernement semble conscient de ce besoin. Bien que l'aspect de sensibilisation au genre soit loin d'être parfait, l'article 8 pose que les commissions foncières à tous les niveaux doivent inclure et hommes et femmes. Cependant la loi reste très vague quant au règlement des conflits fonciers. L'article 53 mentionne seulement qu'il en sera tenu compte par les cours compétentes et les procédures prévues par la loi, sans entrer dans les détails. D'autres documents gouvernementaux, décrivant la politique foncière et la loi, y compris le DSRP (p. 150), affirment que « les conflits fonciers devraient être réglés au niveau communautaire, d'une manière efficace et participative ». Différents auteurs ont mis l'accent sur l'importance de mécanismes appropriés pour le règlement des conflits puisque ceux-ci tendent à être plus importants pour la sécurité du bail que le droit de propriété lui-même. Etant donné que les femmes font souvent face à des problèmes en réglant les contestations foncières,

⁴⁴ Les commissions foncières vont, par exemple, jouer un rôle important dans la division des parcelles et la consolidation, dans le suivi et le reportage sur l'exploitation (correcte) de la terre et sur l'imposition de sanctions (voir articles 22 et 73). Les bureaux fonciers seront principalement responsables en ce qui concerne l'enregistrement foncier. Lorsque le présent texte allait sous presse, des commissions et des bureaux étaient légalisés par de nouveaux décrets.

particulièrement au niveau de la 'communauté' locale, le gouvernement devrait augmenter la sensibilisation aux aspects de genre, non seulement au sein des corps formels nouvellement installés mais également parmi les leaders locaux et au sein des accords traditionnels de résolution de conflits (comme par exemple, les *gacaca*). Les acteurs nongouvernementaux peuvent également contribuer à la réalisation d'une politique foncière plus sensible au genre.

5.2. Un rôle 'critique' pour les acteurs nongouvernementaux

Il semble y avoir peu de pression ou de lobbying d'acteurs nongouvernementaux, par exemple des organisations coupoles comme Profemmes Twesehamwe⁴⁵ ou le Forum Rwandais des femmes MP, pour une politique foncière et une loi foncière plus sensibles aux aspects 'genre'. Il n'est pas aisé de démêler les facteurs qui sous-tendent l'absence de campagnes majeures pour les droits fonciers des femmes. Jusqu'à un certain point, cela pourrait être dû à un manque d'expertise spécifique sur ce sujet. On pourrait découvrir des parallèles dans le cas de la Tanzanie en 1990, où la domination d'une classe moyenne et urbaine au sein de la société civile laissa glisser le problème 'pauvre rural' hors de l'agenda politique⁴⁶. Ceci est particulièrement plausible au Rwanda où les fortes déconnexions rural/urbain contraignent la connection entre des organisations rurales sans grandes ressources et de plus grandes organisations basées en ville qui sont plus expérimentées dans le lobbying et l'accès aux autorités. De ce point de vue, une autre raison pour l'absence d'action pourrait être le fait que le Rwanda, « qui a une tradition séculaire de gouvernement du sommet à la base, peu importe celui qui est au pouvoir »⁴⁷, n'excelle pas dans l'ouverture, particulièrement sur un sujet aussi sensible. En fait, dans les cas où les organisations de la société civile ont été consultées⁴⁸, il semble que pas grand-chose n'ait été fait avec leurs contributions⁴⁹.

Même si des acteurs hors du gouvernement ont joué un rôle assez minime dans l'élaboration de la politique foncière, ils ont toujours un rôle important à jouer dans la mise en œuvre et les phases d'évaluation ultérieures.

⁴⁵ Profemmes Twesehamwe est une organisation coudole d'ONGs nationales qui comprend 41 organisations, dont la majorité sont des ONG de femmes (DIOP). Pour plus d'information sur Profemmes Twesehamwe, voir <http://www.profemmes.org/index.html>.

⁴⁶ MANJI, A., "Capital, labour and land relations in Africa: a gender analysis of the World Bank's Policy Research Report on Land Institutions and Land Policy", *Third World Quarterly*, Vol. 24, No. 1, 2003, pp. 97-114.

⁴⁷ PALMER, R., *Recent experiences of Civil Society Participation in Land Policy Planning in Rwanda and Malawi* (article présenté à la Conférence Internationale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural, Philippines, 5-8 décembre 2000), Londres, Oxfam GB.

⁴⁸ Palmer signale que le MINITERE a fait preuve d'un grand esprit d'ouverture dans les consultations avec les organisations de la société civile.

⁴⁹ Voir JONES, L., "Giving and Taking Away: The Difference between Theory and Practice Regarding Property in Rwanda" in LECKIE, S. (ed.), *Returning Home: Housing and Property Restitution Rights for Refugees and Displaced Persons*, New York, Transnational Publishers, 2003. Cité dans MUSHARA, H., HUGGINS, C., *op. cit.*, p. 2

Un groupe de pression créé récemment, LandNet, qui est constitué d'un mélange d'ONG locales et internationales⁵⁰ pourrait par exemple stimuler et renforcer les activités⁵¹ actuelles de la société civile. D'une part, les organisations de la société civile peuvent fournir à la population, et plus particulièrement aux femmes, l'information indispensable sur la législation, y compris l'importance d'être marié légalement. Ceci pourrait permettre aux femmes de bénéficier de quelques-unes des possibilités de la législation. D'autre part, ces mêmes organisations pourraient fournir au gouvernement des informations sur le succès de la mise en œuvre et sur les effets anticipés aussi bien qu'inattendus. Cette indication pourrait, par exemple, révéler des imperfections dans la théorie qui sous-tend la politique et la loi foncières. Elle pourrait, par exemple, montrer que quelques-unes des relations présumées entre la 'consolidation' d'une part et le développement économique durable d'autre part ne tiennent pas. Similairement, elle pourrait montrer les implications au niveau des égalités et des inégalités (probablement indésirables) de la politique actuelle dans le domaine du genre.

Un rôle plus important pour les acteurs non gouvernementaux rencontrerait aussi le discours du DSRP (c'est-à-dire une approche itérative dans l'implémentation des politiques basée sur l'expérience, la transparence, la responsabilité, etc.). Même si le gouvernement accorde peu d'importance aux réactions des acteurs de la société civile, des instituts de recherche indépendants, des universités, etc., l'information qu'ils fournissent devrait être intéressante pour les donateurs étrangers qui financent les actions en cours.

5.3. L'importance de 'l'action collective' : de la base vers le sommet

Il peut s'avérer nécessaire de faire glisser le rayon d'action vers les zones rurales et, en particulier, vers des approches venant de la base, pour modifier les pratiques coutumières et statutaires. De façon plus fondamentale, une telle approche pourrait aussi avoir des conséquences profondes pour les relations 'genre' sous-jacentes et profondément enracinées qui profilent toutes les institutions. Apparemment, toutes les institutions qui gèrent l'accès à la terre et son contrôle sont imprégnées (à des degrés divers) par les relations de genre. En même temps elles sont complices en reproduisant et en perpétuant la construction socioculturelle du genre. La manière la plus radicale et la plus adéquate d'interpeller les inégalités dans les droits fonciers est d'adopter alors une approche plus holistique et d'apporter des changements à ces relations sous-jacentes du genre. En effet, les changements institutionnels, en particulier ceux concernant des structures aussi fortement ancrées que le genre, ne sont clairement pas aisés à réaliser. Toutefois, l'histoire nous a montré que les

⁵⁰ PALMER, R., *op. cit.*, p. 2.

⁵¹ LandNet est la partie rwandaise de LandNet East Africa. Cette organisation a été formée en septembre 2000 et constitue le seul réseau national d'organisations œuvrant sur des sujets fonciers. Pour plus d'informations sur LandNet, voir <http://www.mwengo.org/land/index.htm>.

femmes ont tout particulièrement été capables de remettre en question et de redéfinir le genre par l'action collective.

L'expérience pratique du Rwanda montre que les femmes sont en mesure de constituer leurs propres groupes d'entraide et des tontines pour réduire leur vulnérabilité face à des risques menaçant leurs moyens de subsistance. L'existence de collectifs de femmes rurales pauvres confrontées à des problèmes similaires à ceux de petits propriétaires terriens est particulièrement intéressante. Ces groupes tentent de garantir l'accès commun à la terre en louant celle-ci avec les contributions de ses membres. Ces parcelles sont cultivées ensemble et les bénéfices sont partagés quand les récoltes sont vendues.

Alors que de telles formes de production collectives ne sont certainement pas une panacée pour tous les problèmes, elles pourraient atténuer certaines des implications qui sont nuisibles en égard au genre de la politique foncière. Sous ce dernier, la culture collective sera stimulée, particulièrement dans les cas où les parcelles de terre seront réduites. On peut s'attendre à ce que les femmes, en particulier celles qui ont de petites parcelles de terre, soient forcées de mettre en commun la terre avec d'autres membres de leur famille. En ligne avec ce qui s'est passé dans d'autres pays africains⁵², ceci pourrait amener une augmentation du travail non payé des femmes, qui perdent effectivement le contrôle de leurs petites parcelles et de leur production. Pour prévenir ceci, il serait préférable pour les femmes actuellement propriétaires de mettre la terre en commun avec d'autres femmes dans la même situation plutôt qu'avec des membres de leur famille masculins. Pour des femmes rurales pauvres, de tels arrangements collectifs avec des égales peuvent constituer une voie efficace et créative pour prévenir leur marginalisation au niveau de la propriété des terres. Des ONG coupables sensibles au genre comme Profemmes Twesehamwe et le Migeprofe (Ministère du Genre et de la Promotion de la Femme), aussi bien que les donateurs internationaux, pourraient soutenir ces arrangements collectifs en fournissant des fonds et des crédits subsidiés.

Un des défis auquel le Rwanda doit maintenant faire face est de transformer les collectifs agricoles. Ceux-ci sont initialement définis autour d'une réduction des risques et de la vulnérabilité individuelle mais devraient évoluer vers de vrais collectifs qui défendent des intérêts supra-individuels. En effet, il y a amplement de preuves d'autres environnements concernant la maturation de tels groupes et réseaux de groupes vers de véritables entrepreneurs institutionnels locaux, qui négocient avec leurs communautés sur divers aspects comme les relations de genre. Cependant, nous sommes assez sceptiques quant à ceci se passant au Rwanda à court terme. Les clivages selon les lignes ethniques et les divisions de classes, ainsi que les sentiments de méfiance profondément ancrés, continuent à régler la vie de tous les jours. Les chances pour une redéfinition institutionnelle morale vers des sujets plus larges

⁵² MANJI, A., "Gender and the politics of the land reform process in Tanzania", *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 36, No. 4, 1998, pp. 645-667.

tels l'aspect du genre, dépendent particulièrement de la capacité des collectivités de dépasser une logique d'intérêts individuels⁵³.

6. CONCLUSION

Dans cet article, nous avons exploré la situation des femmes quant à l'accès à la terre dans le contexte actuel du Rwanda. Nous avons déterminé d'abord la façon dont les droits des femmes à la terre ont évolué dans le système coutumier. Ensuite nous avons exploré l'impact de la législation formelle en rapport avec les droits des femmes à la terre, en nous référant particulièrement à la loi des successions adoptée en 1999. Nous avons exploré de plus la nouvelle loi foncière qui a été adoptée par le gouvernement rwandais en 2005, et on a proposé des voies possibles d'identification de ses effets probables sur le genre.

Dans sa totalité, l'analyse, basée sur la littérature secondaire et les données qualitatives de terrain, a illustré comment des arrangements formels et informels concernant l'accès à la terre prévalent dans les réalités locales. Une combinaison complexe d'interactions, de renforcement et de concurrence entre une série d'institutions formelles et informelles définissent les règles du jeu dans l'arène politique. Dans ce domaine, différents acteurs sociaux de force inégale s'affrontent sur un sujet commun, à savoir les droits fonciers. Les acteurs impliqués dans ce combat pour la terre feront référence aux multiples arrangements institutionnels à leur disposition, adaptant leur discours à leurs situations personnelles. L'issue de ce jeu sera différente selon les règles qui prévalent, le contexte, les relations de pouvoir (y compris celles basées sur le genre) et les interactions sociales au sein de ces forums. L'élaboration d'une politique foncière devrait tenir compte de ce processus – l'objectif de protéger les droits des plus faibles dans le jeu des négociations n'est tout simplement pas atteint en ne mettant en œuvre que des structures formelles.

Anvers, mai 2007

⁵³ ANSOMS, A., *The potential and limitations of collective action in rural Rwanda: Local associations in a context of economic hardship and societal disruption*, texte non publié, Anvers, 2006, pp. 16-17.