

CONFLITS FONCIERS SUR ORDONNANCE : L'IMBROGLIO JURIDIQUE ET SOCIAL DANS LES « VILLAGES DE PAIX » DE RUMONGE

par Dominik Kohlhagen

Abstract

Over the past five years, the Burundian government has created new 'rural villages' for about 5 000 households in order to resettle returning refugees. A previous attempt to regroup the traditionally scattered housing in Burundi in the 1980s had failed because of severe difficulties to ensure the social and economic viability of the new villages. The recent villagization program is again coming under criticism for very similar reasons. Nonetheless, the Burundian government recently proclaimed its intention to extend the villagization program that will now become a means to promote rural development.

This article shows some of the major difficulties encountered in one specific setting in the municipality of Rumonge. Besides economic problems, the village of Mutambara experiences severe social tensions. Land disputes recently led to the violent eviction of some inhabitants and to the destruction of their houses by the police. Interestingly, most of the expelled people had written proof of land ownership that was however contradicted by other legal documents. Based on fieldwork and historic research, the article explores the multiple layers of rights over the territory that were hardly taken into account when the village was planned and constructed. Showing the difficulty of reconciling the many contradictory land claims, the article stresses the extreme difficulties to create common ground to live peacefully together in a place like Mutambara.

Although the situation in Mutambara is particularly problematic, it also relates to a more general issue. Unsecured private land rights, unclear public land boundaries and a lack of coordinated land policies make large-scale resettlement programs particularly risky in Burundi. For the moment, the danger of social tension seems to be strongly underestimated by the proponents of broader villagization projects.

1. INTRODUCTION

Dans le cadre de sa politique de rapatriement et de réintégration, le gouvernement burundais a décidé la création de « villages ruraux intégrés » (VRI) afin d'accueillir les rapatriés n'ayant pas la possibilité de regagner leurs terres d'origine. Le programme, réalisé dans l'urgence, connaît actuellement de nombreuses difficultés, liées notamment à l'absence d'activités économiques et d'infrastructures élémentaires dans les nouveaux villages. Au-delà de ces problèmes généraux d'aménagement, un défi social particulièrement alarmant concerne la périphérie de la ville de Rumonge où quatre VRI, disposant au total de 968 maisons, ont été érigés au cours des dernières années. Cette zone géographique, ravagée par les événements de 1972 et à bien des égards symbole des violences ethniques du passé, semble une fois de plus être en passe de devenir le théâtre de conflits dangereusement emblématiques.¹

Sur fond de soupçons de corruption généralisés, de fortes résistances sociales et d'une incertitude quasi totale concernant les détenteurs de droits

¹ Rumonge, qui se situe au sud-ouest du Burundi, est à la fois le nom d'une commune administrative et de la principale ville de cette commune.

fonciers préexistants, l'établissement des VRI de Rumonge provoque actuellement de nombreuses tensions. Passées inaperçues pendant plusieurs mois, ces tensions ont éclaté au grand jour lors de la destruction, en présence de l'administrateur communal, de près d'une cinquantaine de maisons en mai 2011. Incendiées par des forces de police, les maisons concernées se trouvaient sur des parcelles destinées à être attribuées aux habitants des nouveaux villages comme terres à cultiver. Laissant dans la détresse près de deux cents hommes, femmes et enfants, la mesure a stupéfié bon nombre d'observateurs extérieurs.²

La violence avec laquelle l'administration a cru nécessaire de déloger les occupants prétendument illégaux des maisons détruites surprend d'autant plus lorsqu'on apprend que ces personnes disposaient, pour la plupart, de documents officiels attestant leur droit de propriété sur les parcelles en question. Mais il se trouve que ces documents sont contestés non seulement par des rapatriés revendiquant des droits fonciers contradictoires, mais surtout par l'État qui considère les terres en question comme domaniales. Concernant la situation foncière dans les villages de Rumonge, l'imbroglio ne saurait être plus grand. La violence à laquelle cette situation semble maintenant faire place inquiète à plus d'un titre au vu du lourd passif historique de la région et de l'instabilité sécuritaire dans l'ensemble du Burundi.

Le présent article tente de faire le point sur les causes des problèmes actuels en identifiant les multiples facteurs qui y ont concouru au cours de plus d'un siècle. Souvent ignorée, simplifiée voire balayée, l'historicité des problèmes fonciers à Rumonge – et ailleurs au Burundi – se révèle être complexe et difficile à identifier. Elle repose sur une série d'interventions de l'État qui, formalisée sous forme de contrats, de lois ou d'ordonnances, a provoqué l'invalidation répétée des règles normatives régissant l'accès à la terre. Il en résulte aujourd'hui une situation de confusion et de défiance totale à l'égard des autorités et du droit.

Les observations de terrain sur lesquelles s'appuie cet article ont été recueillies lors de plusieurs séjours de recherche en octobre-novembre 2010 et en janvier 2011. Elles s'inscrivent dans une série d'enquêtes effectuées à l'échelle nationale sur les politiques foncières. Tout en restituant le contexte général des politiques de villagisation (2), l'article illustre les problèmes actuels à partir de l'étude d'un site particulier : la colline de Mutambara située en périphérie de la ville de Rumonge. Après avoir retracé l'évolution historique de la situation (3), l'article soulignera la difficulté accrue à répondre aux divers problèmes qui se posent dans le contexte actuel (4). La conclusion rappellera la nécessité toute particulière de prévenir une dégradation de la situation dans les villages de Rumonge (5).

² Voir l'article de Christian BIGIRIMANA, "Commune Rumonge : cri d'alarme à Mutambara", publié le jeudi 23 juin 2011 sur le site www.iwacu-burundi.org. Un reportage télévisé de deux minutes, réalisé par Caroline Pelé et Francine Sinarinzi, a par ailleurs été diffusé le 29 juin au *Journal de l'Afrique* sur la chaîne France Ô.

2. LES POLITIQUES DE VILLAGISATION AU BURUNDI

Les difficultés rencontrées dans les villages de Rumonge relèvent avant tout de l'incohérence et du caractère fortement discrétionnaire des interventions publiques dans le domaine foncier. Bien que la forme de l'habitat – la résidence en village – ne soit donc pas spécifiquement en cause, il importe tout de même de rappeler que la vie sur des sites regroupés correspond à un mode d'habitat peu commun au Burundi. L'habitat y étant traditionnellement dispersé, l'installation sur des sites de villages correspond à un choix politique délibéré, qui mérite quelques précisions préalables.

2.1. La genèse de la politique de villagisation actuelle

Au cours des vingt dernières années, les régions rurales du Burundi ont connu une certaine tendance naturelle à un regroupement de l'habitat. La création spontanée de centres de commerce et d'échanges économiques restant à ce jour relativement rare, c'est surtout la situation sécuritaire qui a incité différentes catégories de la population à adopter ce mode d'habitation. Ainsi, au cours des affrontements armés des années 1990, se sont créés plusieurs sites de déplacés internes, sites dont l'existence s'est pérennisée après la fin des combats dans les années 2000. Les nombreuses personnes ayant fui dans des pays voisins, quant à elles, ont généralement aussi été relogées – de gré ou de force – dans des camps groupés de réfugiés. Avec le temps, de nombreuses familles y ont développé une nouvelle manière d'appréhender la vie en société et n'envisagent plus nécessairement de retourner vivre dans des habitations isolées.

C'est dans ce contexte qu'a émergé, au début des années 2000, l'idée de créer des sites d'habitat regroupé accueillant des rapatriés. Conçus en tant que réponse d'urgence, ces sites devaient surtout répondre aux besoins de personnes qui n'étaient pas en mesure de récupérer des terres dans leur localité d'origine. Communément dénommés « villages de paix », ces nouveaux lieux de résidence étaient conçus pour accueillir des citoyens de toutes les ethnies et catégories sociales, afin de contribuer à la réconciliation nationale. Aucune étude préalable et aucun projet global n'avaient cependant accompagné les initiatives. Les villages furent créés ex nihilo, avec le soutien ponctuel d'organisations internationales et d'agences de développement : ECHO, CTB, PAM, UNHCR...

Les premières créations de villages se sont surtout concentrées sur deux provinces du nord, Muyinga et Cibitoke. D'autres sites suivirent dans le sud du pays. Les villages pionniers avaient été conçus comme de simples ensembles d'habitations groupées, sans aucune planification coordonnée des infrastructures, des services de base ou des opportunités d'accès à la terre. Ce déficit de programmation posa bientôt des difficultés évidentes aux habitants des nouvelles cités, dépourvues parfois même de chemins d'accès décentement praticables. À partir de 2009, émergea alors l'idée de créer des « villages

ruraux intégrés » répondant précisément à une approche plus holistique et prenant en compte notamment les besoins en infrastructures élémentaires.

Parmi les intervenants internationaux, la création de villages continue généralement à être comprise comme une solution ponctuelle aux problèmes posés par les rapatriements de réfugiés. Sur les 550 000 réfugiés rentrés au Burundi depuis 2000, environ 25 000 ont été identifiés comme « sans repère » – c'est-à-dire sans connaissance précise de leur terre d'origine – et, à ce titre, ont été ou seront logés dans des villages. Malgré la portée très réduite des expériences effectives de villagisation, plusieurs documents politiques, ainsi qu'une série de déclarations récentes de la Présidence, formulent cependant l'intention d'en faire un projet d'aménagement du territoire beaucoup plus général.

Le premier document gouvernemental prévoyant le regroupement de la population en tant que mesure politique a été le *Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté* (CSLP) adopté en septembre 2006. Plutôt que comme réponse spécifique aux problèmes posés par les rapatriements massifs, le regroupement de l'habitat y était présenté comme une manière de gérer plus efficacement l'habitat rural, voire de remédier à un supposé « problème de forte ruralité du pays »³. Selon le CSLP, « tout indique qu'il (le Burundi) continuera encore longtemps à être un pays essentiellement rural. Pour cette raison, il est important de mettre en cohérence les problèmes de l'aménagement des terroirs dans le cadre d'un regroupement en village »⁴.

Dans la logique du CSLP, les rapatriés sont en quelque sorte la population cible d'une expérience pilote susceptible d'être généralisée par la suite : « une telle politique (de regroupement en village) aura d'autant plus de chance d'aboutir que les déplacés et les rapatriés sont déjà habitués à une vie de village dans les sites d'accueil. » Le CSLP prévoyait l'élaboration d'une politique de l'habitat et de l'urbanisation visant notamment à « promouvoir la densification de peuplement urbain et la promotion des centres secondaires » et à « favoriser le regroupement des populations en village »⁵.

Le document politique ainsi annoncé a été finalisé et rendu public en avril 2008. C'est dans ce document que fut officiellement consacré le terme de 'villagisation'. La *Lettre de Politique Nationale d'Habitat et d'Urbanisation* (LPNHU) présente la villagisation comme un remède quasiment incontournable permettant de vaincre définitivement les problèmes de sécurité alimentaire : « (l')option d'habitat regroupé permettra (...) d'optimiser l'accès aux ressources foncières et aux infrastructures et équipements de base et (de) réaliser des économies d'échelle au profit des activités socio-économiques et particulièrement agricoles en vue (de) garantir une autosuffisance alimentaire permanente pour le pays et le prémunir ainsi contre la crise alimentaire et l'inflation généralisées qui sévissent actuellement dans le monde et qui va

³ RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté*, Bujumbura, République du Burundi, 2006, p. 65.

⁴ *Ibid.*, p. 64.

⁵ *Ibid.*, p. 65.

certainement entraver, très bientôt, la croissance économique »⁶.

Dans la LPNHU, la longue tradition burundaise de l'habitat dispersé est identifiée comme une entrave aux améliorations et innovations susceptibles d'être apportées au pays à travers un regroupement de l'habitat : « les habitudes d'occupation du sol pourraient, quant à elles, compliquer la promotion de la villagisation et empêcher, au plus grand nombre de la population, d'accéder plus efficacement et à moindre coût aux infrastructures de base et équipements collectifs »⁷. La *Lettre de Politique Foncière* du 16 avril 2009, s'inscrivant dans la mouvance, rappelle par ailleurs les bienfaits de la villagisation quant à la pacification du pays, en prévoyant la « création de villages ruraux intégrés accueillant des populations mixtes afin de contribuer à la consolidation de la paix »⁸.

Pour le moment, les améliorations escomptées par les documents politiques se font toujours attendre. La politique de villagisation, pourtant, va bon train. Les « villages ruraux intégrés » destinés aux rapatriés se comptent désormais par dizaines,⁹ et dans son message à la Nation du 2 septembre 2010, le Président de la République a formellement annoncé la généralisation de la villagisation dès 2011.¹⁰ Sur les collines, ce sont surtout les tôles offertes aux futurs villageois annoncées dans ce discours qui semblent retenir l'attention. Même dans des endroits reculés, l'information a été transmise à l'ensemble des chefs de colline. Certains se souviennent même de la promesse complémentaire, annoncée lors d'une visite présidentielle à Muyinga en novembre 2010, d'un accès généralisé à l'énergie solaire.¹¹

⁶ RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Lettre de Politique Nationale d'Habitat et d'Urbanisation (LPNHU)*, Bujumbura, République du Burundi, 2008, p. 11.

⁷ *Ibid.*, p. 6.

⁸ RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Lettre de Politique Foncière*, Bujumbura, République du Burundi, 2009, p. 12.

⁹ Le nombre de villages créées pour accueillir des rapatriés peut être estimé à une trentaine environ. Etant donné le manque de coordination au début des années 2000, il existe une certaine confusion dans les documents officiels entre villages de réinstallation à proprement parler et d'autres types d'habitat groupé (notamment les villages créés de manière spontanée, les sites de déplacés internes ou les centres de négoce qui ont été consolidés ou agrandis par la suite). Par ailleurs, il existe parfois un décalage important entre le nombre officiel d'habitations et celui des constructions effectivement réalisées. Certains sites recensés comme des « villages » ne comptent ainsi de fait qu'une dizaine d'abris.

¹⁰ « Message à la Nation de SE le Président Pierre Nkurunziza au lendemain de la mise en place du gouvernement en début de son second mandat de cinq ans à la tête du Burundi », disponible sur le site : <http://www.presidence.bi/spip.php?article714>, consulté le 5 mai 2011 : « Nous allons démarrer le programme d'appui aux populations qui ont accepté de s'installer en agglomérations (villages). À tous ceux qui auront terminé l'élévation des murs, Nous allons fournir des tôles pour la couverture. Nous allons fixer un nombre donné de communes qui seront servies chaque année, déterminer l'emplacement précis des villages, ainsi que le nombre de personnes à appuyer. (...) Nous commençons ce projet en 2011 de manière à ce que nous ayons atteint, dans tout le pays, au minimum cent villages (100) d'ici cinq ans. »

¹¹ « Le gouvernement du Burundi va octroyer 40 tôles à toute personne qui acceptera de s'installer en village, et de l'énergie solaire en plus pour ceux qui auront pu élever les murs en briques cuites ». Voir : MPITABAKANA, D., « Le programme de villagisation au centre des préoccupations du Président Nkurunziza », article du 15 novembre 2010 publié sur :

Jusqu'ici, les expériences effectives de villagisation se sont malheureusement révélées beaucoup moins probantes que ne le suggèrent les projections présidentielles. Avant de s'intéresser de plus près aux difficultés des projets actuellement entamés au Burundi, un bref aperçu des précédents historiques permettra de s'en rendre compte.

2.2. L'échec des politiques de villagisation précédentes

Au Burundi, les initiatives de regroupement de l'habitat rural se sont, au cours du passé, limitées à des tentatives avortées. L'idée générale de restructuration du paysage démographique sur base de décisions politiques émerge avec la création de 'paysannats indigènes' dans les années 1950. En vertu de cette politique, les agriculteurs de zones fortement peuplées avaient été incités à s'installer dans des régions moins denses et propices à certains types de cultures favorisés par l'administration coloniale.¹² Au-delà de cette expérience ponctuelle, ladite administration n'avait cependant pas initié de regroupement organisé de l'habitat.¹³

Ce n'est qu'après la prise de pouvoir du Président Bagaza en 1976 que le terme de 'villagisation' a véritablement fait son apparition au Burundi. L'implantation de villages pilotes à partir de 1978 visait principalement à rationaliser l'espace agraire, sur base d'un argumentaire similaire à celui employé dans les documents politiques actuels. Les résistances sociales, sous-estimées, ont cependant bientôt fait échouer le projet. Suite à une crise alimentaire au milieu des années 1980, la politique de villagisation semble avoir été relancée au cours des dernières années du régime Bagaza. Peu documentée, cette nouvelle initiative n'a jamais fait l'objet d'une évaluation. Elle a simplement été abandonnée après la prise de pouvoir du major Buyoya en 1987.¹⁴

Hors du Burundi, des politiques de villagisation ont notamment été mises en œuvre en Tanzanie, au Mozambique et en Ethiopie. Formellement, le Rwanda voisin poursuit, à ce jour encore, la mise en place de villages ruraux appelés *imidugudu*. L'ensemble de ces politiques semble avoir rencontré des difficultés considérables. À défaut d'avoir véritablement permis une meilleure rentabilisation des activités agricoles, elles se sont généralement soldées par une accentuation des situations de conflit, une insécurité foncière accrue, voire un recul de la production agricole. L'ensemble des exemples de villagisation a rencontré des résistances sociales importantes.¹⁵

<http://www.presidence.bi/spip.php?article876>, consulté le 5 mai 2011.

¹² Voir, au sujet des 'paysannats' et de leur mise en place à Mutambara, plus bas la section 3.2.

¹³ C'est ce qu'affirme de manière explicite le dernier Résident-Général Jean-Paul Harroy : HARROY, J.-P., *Burundi, 1955-1962. Souvenirs d'un combattant d'une guerre perdue*, Bruxelles, Hayez, 1987, p. 32.

¹⁴ ICLA-CNR (Information, Counselling, Legal Assistance – Conseil norvégien pour les réfugiés), *Rapport d'enquête sur plusieurs types de villages et collines au Burundi, 2006-2008*, Bujumbura, ICLA-CNR, 2009, p. 15.

¹⁵ Voir à ce sujet la synthèse proposée par : VAN LEEUWEN, M., "Rwanda's Imidugudu

2.3. Les difficultés identifiées dans les projets actuels

Malgré la rhétorique politique en faveur d'une villagisation générale, les nouveaux villages effectivement créés au Burundi répondent, pour le moment, exclusivement au besoin de reloger des rapatriés rentrés de l'étranger. Les financements pour des projets allant au-delà sont actuellement encore incertains, les bailleurs de fonds étrangers ne semblant pas soutenir l'idée d'une politique de villagisation généralisée. Malgré cette application très restreinte de la politique de villagisation, les problèmes sont cependant déjà nombreux.

Plusieurs évaluations des projets de villages ont été effectuées au cours des dernières années. Une seule de ces évaluations, commanditée par le Conseil norvégien pour les réfugiés (CNR), est publiquement accessible.¹⁶ Dans ce document, le bilan est très mitigé. Comme le démontre un relevé détaillé de données, la plupart des villages manquent cruellement d'infrastructures de base (accès à l'eau, aux soins, à l'éducation). Aucun des résidents des villages n'a encore reçu de parcelle cultivable ni d'appui pour développer des activités génératrices de revenu. Par ailleurs, la situation juridique des parcelles d'habitation s'est souvent révélée peu claire, aucun titre ou autre document attestant de la propriété n'ayant été établi au moment de l'évaluation. Enfin, l'étude témoigne d'importantes tensions sociales entre les habitants.

Fin 2008, c'est en particulier l'évaluation mentionnée qui incita le gouvernement à élaborer un document stratégique visant à définir les améliorations souhaitables dans les villages destinés aux rapatriés.¹⁷ En 2010 se mit par ailleurs en place un important programme d'appui visant à remédier aux problèmes identifiés dans les trois provinces du sud qui sont actuellement les plus concernées par les rapatriements : Bururi, Makamba et Rutana. Porté par le PNUD et financé par l'Union européenne à hauteur de 3 millions d'euros, le projet est programmé jusqu'au 31 décembre 2013.¹⁸

Le programme du PNUD est composé de quatre grands axes d'intervention. Le premier axe prévoit un soutien global à la coordination des différentes interventions aux niveaux national, provincial et communal. Le deuxième axe vise à promouvoir la gouvernance locale, la prévention et la résolution des conflits dans les villages, en particulier dans le domaine foncier. L'axe trois annonce un appui à la création et à la maintenance d'infrastructures. L'axe quatre entend promouvoir l'entreprenariat local.

Selon le jargon actuellement en vogue au bureau du PNUD à

programme and earlier experiences with villagisation and resettlement in East Africa", *Journal of Modern African Studies*, vol. 39, no. 4, 2001, pp. 623-644.

¹⁶ ICLA-CNR, *op. cit.* Un rapport préliminaire avait été publié une année plus tôt : CNR, *Enquête préliminaire sur la villagisation pour la réintégration des sinistrés et autres personnes vulnérables au Burundi. Septembre 2007- février 2008*, Bujumbura, CNR, 2008.

¹⁷ Commission Intégrée Ad Hoc Rapatriement et Réintégration, *Document de stratégie. Programme de villagisation dans le cadre du rapatriement et de la réintégration au Burundi*, Bujumbura, 2008.

¹⁸ Projet OSRO/BDI/005/EC dénommé "Programme LRRD d'appui à la viabilisation des villages ruraux intégrés dans le cadre du rapatriement et de la réintégration au Burundi".

Bujumbura, l'appui apporté aux villages ruraux s'inscrit dans « la nouvelle approche du *relèvement communautaire* ». Traduction peu habituelle de « *early recovery* », ce type d'intervention consisterait en une « approche communautaire participative (...) orientée vers la création d'une dynamique sociale et économique soutenue par le principe '*do no harm*' »¹⁹. En clair, les Nations unies semblent avoir reconnu les difficultés d'ordre social que pose la création, de toutes pièces, de villages en rase campagne dans un pays à habitat dispersé. Sans dynamique sociale endogène, la viabilité des nouveaux espaces d'habitation ne sera pas assurée.

Bien que la dimension sociale des défis à relever soit ainsi explicitement reconnue par les principaux acteurs internationaux, l'ampleur des problèmes rencontrés sur le seul site de Mutambara est telle qu'il semble peu probable qu'une véritable dynamique sociale puisse s'y enraciner au cours des prochaines années. Les problèmes relatés au cours des prochaines pages montrent que la tâche à accomplir est loin d'être simple.²⁰

3. LA CRÉATION DES VILLAGES DE MUTAMBARA : UN FOND HISTORIQUE EXPLOSIF

La colline administrative de Mutambara accueille actuellement deux villages distincts, créés à quelques années d'intervalle. Formellement désignés comme Mutambara I et Mutambara II, ils accueillent respectivement 300 et 268 habitations. Les terrains sur lesquels ils ont été érigés avaient été identifiés comme domaniaux ; de fait cependant, la situation était bien plus compliquée. Déjà au moment de la planification des villages, les revendications sur les parcelles concernées étaient multiples et contradictoires. La section suivante s'efforcera de donner un aperçu général des différentes couches de droits fonciers qui s'y superposent et se contredisent.

Mutambara I a été réalisé à partir de 2006 dans le cadre du Programme de Réintégration des Sinistrés (PARESI) du ministère de la Solidarité nationale, alors que la planification de Mutambara II avait principalement été assurée par l'UNHCR. Aujourd'hui encore, les deux villages dépendent d'intervenants différents et leurs habitants bénéficient de programmes d'aide et d'appui divergents.

Située en bordure de la Route nationale 3, la colline est facilement accessible et, à première vue, ne semble pas connaître les problèmes importants recensés dans d'autres villages. Les allées au long desquelles s'alignent les façades propres des habitations sont bien entretenues. Rumonge, avec ses centres de santé, ses écoles et sa riche activité économique ne se trouve qu'à

¹⁹ Voir la *Fiche descriptive du projet* se rapportant au programme susmentionné, p. 7.

²⁰ Au moment de la rédaction de cet article, une très bonne synthèse de ces problèmes a été remise au PNUD sous forme de rapport de consultance : NIYONKURU, R.-C., *Étude diagnostique socio-foncière sur les terres identifiées comme domaniales concernées par les villages ruraux intégrés de la commune de Rumonge. Rapport définitif*, Bujumbura, Association pour la Paix et les Droits de l'Homme (APDH), 2011.

quelque cinq kilomètres. L'imposante usine de l'Office d'Huile de Palme (OHP) n'est qu'à mi-chemin. Comme partout ailleurs dans la plaine de l'Imbo, la végétation est riche et abondante. Les rives du lac Tanganyika, propices à la pêche et aux activités touristiques, ne sont également qu'à un jet de pierre.

Et pourtant, derrière ces apparences de prospérité et d'opportunités économiques se cache une réalité toute autre. Socialement, Mutambara est un terrain miné, peut-être même une bombe à retardement qui sera très difficile à désamorcer. Les conflits fonciers, latents et ouverts, y sont non seulement très nombreux, mais aussi hautement complexes.

Les problèmes liés à la gestion foncière en commune de Rumonge s'expliquent avant tout par les suites d'événements qui ont marqué cet endroit au cours des dernières décennies. Cible privilégiée de projets agronomiques depuis l'occupation coloniale, théâtre de remembrements agraires, de spéculations foncières et d'attributions foncières illégales, ravagée par les massacres perpétrés par l'armée en 1972, lieu de retour privilégié pour de nombreux réfugiés rentrant de Tanzanie et du Congo à partir des années 1990, la commune de Rumonge cristallise dans une très large mesure les multiples drames qui ont, progressivement, poussé à son paroxysme le 'problème foncier' burundais.

Au vu de cette situation, retracer l'histoire des droits fonciers dans la commune de Rumonge s'avère délicat. L'exercice d'un retour historique demeure à ce jour quasi inédit et ne saura se référer qu'à peu de sources fiables. La commune ayant surtout attiré l'attention suite aux événements sanglants de 1972, les périodes précédentes n'ont été que peu documentées et étudiées. Par ailleurs, la reconstitution des principaux événements historiques continue, à ce jour encore, à se révéler éminemment politique. Le nom même de la commune, tout comme celui de la province – Bururi – sonnent au Burundi comme des termes synonymes de tensions politiques et d'abus de pouvoir.²¹

L'objectif de cette section ne saurait donc être d'établir des vérités historiques, mais plutôt de comprendre le caractère confus et désespéré d'une situation socio-juridique qui s'est détériorée de manière dramatique au fil d'interventions successives de l'État.

3.1. Le demi-siècle des déstructurations (1900-1950)

C'est probablement avec le début de l'occupation coloniale que commence la singulière histoire des remises en question successives des systèmes fonciers et règles juridiques établis au fil du temps à Rumonge. L'œuvre civilisatrice proclamée par les colonisateurs allemand puis belge a avant tout provoqué la déstructuration de la civilisation ancienne avec sa cosmogonie propre, ses équilibres et sa cohésion interne. Sous la colonisation

²¹ Le nom de Rumonge est souvent associé aux événements de 1972. Le nom de Bururi, quant à lui, évoque surtout l'origine des trois présidents qui se sont succédés par coups d'Etat entre 1966 et 1993. Pendant cette période, c'est également de Bururi qu'étaient originaires la plupart des élites de l'État.

sont renforcés et réinventés des rapports de subordination, se développe un système de pouvoir imposant des châtiments corporels ainsi que le travail forcé, et est introduite une administration contrôlée par des élites identifiées et formées par l'occupant étranger.²²

En particulier dans le domaine de la gestion foncière, la colonisation a provoqué une remise en question fondamentale des modes d'administration socialement reconnus. Globalement, avant la colonisation, les terres étaient gérées au nom du *Mwami* par des princes et chefs appartenant au clan royal. Comme ailleurs au Burundi, l'introduction de la propriété privée, la marchandisation progressive de la terre, la redéfinition des différents droits de disposition et l'émergence d'un système d'enregistrement de droit écrit constituent autant de bouleversements auxquels ont dû faire face les paysans de Rumonge pendant la première moitié du XX^{ème} siècle.²³

Lieu d'installation privilégié lors de l'arrivée des premiers colonisateurs, la région de Rumonge a par ailleurs rapidement connu la mise en place de structures de pouvoir et de domination nouvelles interférant dans le travail traditionnel des princes locaux. Les noms de ces chefs étrangers sont connus encore aujourd'hui, même s'ils semblent parfois être l'objet d'une certaine confusion, comme en témoigne ce souvenir d'un ancien chef de zone interrogé à Mutambara :

Moi, je suis né sous le règne de Nyambikiwe²⁴ en 1950. (...) Nyambikiwe travaillait avec un blanc qui vivait là, à la brigade. Il s'appelait Jean Ryckmans.²⁵ (...) Ryckmans, je dirais que c'était le vrai chef car les *batware* (les chefs burundais locaux) et les *baganwa* (les princes) se rendaient souvent chez lui. On disait « nous allons au Baumann »²⁶ comme nous disons aujourd'hui « nous allons au bureau (communal) ». J'ai grandi en entendant ce nom de Ryckmans.

(Entretien mené le 17 janvier 2011 à Mutambara.)

Entre l'arrivée des Allemands à la fin du XIX^{ème} siècle et les années 1950, le système foncier monarchique a été fondamentalement remis en

²² Voir à ce sujet : GAHAMA, J., *Le Burundi sous administration belge. La période du mandat 1919-1939*, Paris, Karthala et ACCT, 1983.

²³ Voir au sujet de ces transformations : MASSINON, R., "L'illusion civilisatrice dans les actes législatifs de la période coloniale : trois exemples burundais – 4. L'accession des Burundi à la propriété foncière de droit écrit", *Culture et société. Revue de civilisation burundaise*, vol. 4, 1981, pp. 135-161. Peu peuplée et située hors de la zone centrale du royaume, la région de Rumonge connaissait probablement des spécificités locales importantes qui n'ont jamais fait l'objet de recherches spécifiques. Il est, par exemple, souvent affirmé que la région ne connaissait pas les mécanismes juridiques traditionnels reposant sur l'*ubushingantahe*, mécanismes pourtant partagés partout ailleurs au Burundi.

²⁴ Nyambikiwe ne régnait pas en roi, mais était alors le prince local.

²⁵ Il n'a pas été possible de déterminer si la personne désignée est Pierre Ryckmans, qui n'a probablement jamais résidé à Mutambara (mais qui avait été Résident-Général à Usumbura bien avant 1950), ou s'il existait effectivement un certain Jean du même nom.

²⁶ L'explorateur Oscar Baumann était probablement le premier blanc à avoir visité la région de Rumonge. Le souvenir de cette visite avait apparemment fait de son nom un synonyme de l'expression 'homme blanc'.

question par les nouveaux occupants. Pour comprendre l'évidence et la facilité avec laquelle l'État postcolonial burundais méprise, spolie, et viole des règles et droits établis, l'épisode colonial constitue une clé de lecture importante. Jusqu'aujourd'hui, des droits que l'on pouvait prendre pour acquis sont à répétition remis en question par l'État. Décennie après décennie, ce sont des élites proclamées à Berlin, Bruxelles ou Bujumbura qui se sont arrogé le droit de redéfinir le sort réservé aux terres des paysans burundais.

3.2. La décennie des aménagements (1951-1962)

À Mutambara, la première intervention massive de l'État encore documentée démarra au début des années 1950. À partir d'un modèle de 'mise en valeur' agricole développé dans les années 1930 au Congo, la zone située à l'ouest de l'actuelle Route nationale 3 fut désignée pour l'implantation de 'paysannats indigènes'. Concrètement, des terrains y furent aménagés pour accueillir des travailleurs agricoles susceptibles donc de 'mettre en valeur' ces terres en respectant les cultures prédéfinies par l'administration coloniale, dont en particulier le coton, les patates douces, le maïs, le manioc et le haricot.

L'occupation des terrains était explicitement considérée comme temporaire. Les exploitants signaient des 'conventions de paysannat' révocables par lesquelles ils s'engageaient à respecter la discipline culturale demandée. De nombreux paysans, originaires en particulier du nord du Burundi, commencèrent alors à s'installer à Mutambara. S'y ajoutèrent également des personnes originaires de régions hors du Burundi. Destiné à assurer une plus grande sécurité alimentaire selon les conceptions du colonisateur, la mise en place des 'paysannats' s'effectua sur fond de paternalisme et de mépris, comme en témoignent les publications de l'époque.

« Les paysans du vieux continent (l'Europe) gèrent leurs biens en bon père de famille, ce qui implique de leur part l'amour de la terre, la conservation de sa fertilité et la stabilité de l'occupation ; tandis que les cultivateurs congolais sont fatalistes, apathiques, insouciants et rivaux à leur traditions ancestrales ». C'est à partir de ce postulat qu'en 1955 une publication du ministère des Colonies belge vanta la mise en place de paysannats au Congo.²⁷ L'amour de la terre des paysans européens ne semblait pas avoir suffi pour les inciter à prendre la relève des paysans congolais. Tout au contraire, ces derniers, supposés apathiques et insouciants, furent même invités à faire bénéficier de leur savoir-faire une région étrangère : les paysannats de Rumonge.

Majoritairement babembe, une immigration de travail originaire de l'autre rive du Tanganyika s'installa ainsi à Mutambara au cours des années 1950. L'ampleur et les modalités exactes de ce mouvement de population ne sont pas connues avec précision ; de manière générale, la présence congolaise

²⁷ STANER, P., *Les paysannats indigènes du Congo Belge et du Ruanda-Urundi*, Bruxelles, Ministère des Colonies, 1955, p. 6.

dans la plaine de l'Imbo n'a fait l'objet d'aucune étude ou publication significative. Selon Niyonkuru, les Babembe se seraient intégrés avec facilité à la population burundaise qui était de toute manière elle-même en grande partie originaire d'autres régions. Les Congolais « commencèrent à se comporter comme des Burundais, avec des droits fonciers pareils à ceux des nationaux et visiblement 'protégés' au même pied que ceux des natifs »²⁸.

En 1960, le littoral burundais se présentait comme une région particulièrement accueillante et cosmopolite. Regroupant commerçants swahili et indiens, babembe, arabes, ainsi que rwandais et burundais de toutes origines, la ville de Rumonge formait désormais la deuxième cité du Rwanda-Urundi : avec ses 5 000 habitants, elle devançait alors Gitega, Kigali et Butare.²⁹

Du point de vue des autorités de l'État, la cohabitation diversifiée qui caractérisait Rumonge vers 1960 était considérée comme temporaire. Les conventions de paysannat, telles qu'elles avaient été signées à Mutambara entre l'État et les exploitants, ne conféraient qu'un droit d'usage conditionné. Même si, au fil des années, les terres concernées ont commencé à être vendues à des tiers, juridiquement parlant, les terres de Mutambara relevaient de la propriété de l'État. En théorie, les conventions de paysannat n'ont d'ailleurs jamais été révoquées. Cette situation légale sera considérablement brouillée par les événements des décennies suivant l'indépendance.

3.3. La décennie du peuplement (1962-1972)

Alors qu'après 1962 les habitants de Mutambara continuaient à vivre sous couvert des conventions de paysannat, la première décennie d'indépendance n'a pas connu de nouvelle intervention massive de l'État dans la distribution et la gestion des terres sur la colline. Comme ailleurs au Burundi, cette décennie a été marquée par l'instabilité politique et par des difficultés de réorganisation dans les services agronomiques, provoquant de ce fait un certain recul de l'emprise de l'État. Dans les régions fortement encadrées comme Rumonge, cette évolution a eu, par ailleurs, des conséquences sur la production agricole qui a enregistré une détérioration particulièrement nette entre 1961 et 1963.³⁰

Néanmoins, la commune de Rumonge continua à se peupler après l'indépendance, sur incitation ou non des nouvelles autorités centrales. Plusieurs milliers de nouveaux réfugiés babembe du Sud-Kivu, s'installant principalement en tant que pêcheurs et piroguiers au bord du Tanganyika,

²⁸ NYONKURU, R.-C., *op. cit.*, p. 13.

²⁹ GUICHAOUA, A., *Destins paysans et politiques agraires en Afrique centrale. Tome 1. L'ordre paysan des hautes terres centrales du Burundi et du Rwanda*, Paris, L'Harmattan, 1989, p. 119. Il convient de préciser que la population de Kigali et d'Astrida avait brutalement diminué suite à l'exode massif d'un très grand nombre d'habitants en 1959 ; quelques années plus tard, ces deux villes (tout comme Gisenyi) étaient à nouveau plus peuplées que Rumonge.

³⁰ THIBON, Ch., *Histoire démographique du Burundi*, Paris, Karthala, 2004, p. 141.

vinrent s'ajouter à cette nouvelle population au fil du temps.³¹ Malgré les difficultés dans le secteur agricole, la région connut bientôt une période de prospérité et de croissance importante. Le commerce fleurit à Rumonge, bénéficiant de la proximité de la capitale et du terminus du chemin de fer à Kigoma, ainsi que des bonnes voies de communication terrestres et lacustres vers le sud, la Tanzanie, le Congo et la Zambie. Ce commerce 'informel' n'apparaissait certes que partiellement dans les données officielles sur la croissance économique ; mais, à ce jour encore, la richesse d'antan est manifeste lorsqu'on aperçoit les ruines de luxueuses bâtisses sur les contreforts de la commune.

C'est en-dehors des circuits d'accumulation contrôlés par l'État qu'émergea la nouvelle bourgeoisie de Rumonge. Vivant hors de la capitale, principalement hutu ou d'origine étrangère, elle n'avait que peu en commun avec les élites tutsi Hima du Mugamba et du Bututsi qui étaient alors aux rênes de l'État.³² Probablement faut-il y voir l'une des raisons pour lesquelles se forma, autour des villes de Rumonge et de Nyanza-Lac, un mouvement rebelle hutu, soutenu en partie par l'ancien clan royal et par différents mouvements étrangers.

Le 29 avril 1972, au moment de l'inauguration d'une nouvelle maison du parti unique à Rumonge à laquelle assistèrent de nombreuses personnalités de l'État, la rébellion éclata. Des membres hutu de la gendarmerie se livrèrent à des massacres ciblés de Tutsi, au cours desquels près de 1 000 personnes trouvèrent la mort. Deux jours après, la rébellion proclama la sécession d'une partie de la région. Sous la loi martiale que déclara par la suite le président Micombero, une campagne de représailles meurtrière fut lancée par le pouvoir central. Les estimations du nombre de victimes sont évaluées entre 80 000 et 210 000 personnes. La grande majorité des universitaires et des élites hutu furent tuées, mais, tout particulièrement à Rumonge, ce sont aussi les populations sans qualité particulière qui ont été visées.³³ Ces événements et la gestion politique de leurs conséquences marquent de manière décisive la région et l'évolution des conflits fonciers.

3.4. La décennie des spoliations (1972-1982)

Dès 1972, les autorités étatiques incitèrent des paysans d'autres régions, tout particulièrement des Tutsi du Mugamba et du Bututsi, à s'installer sur les terres laissées vacantes après les massacres. Bien que la plupart des

³¹ GUICHAOUA, A., *op. cit.*, p. 147.

³² Il est habituellement affirmé que ces élites provenaient de Bururi, ce qui n'est pas entièrement correct. D'une part, c'est essentiellement la partie nord de Bururi qui était concernée et précisément pas la zone de Rumonge. D'autre part, parmi ces élites, se trouvaient également des personnes originaires du sud de Muramvya (aujourd'hui Mwaro) et de l'est de Bujumbura-Rural. C'est pourquoi l'on préfère ici se référer aux régions naturelles du Mugamba et du Bututsi.

³³ LEMARCHAND, R., *Burundi. Ethnic Conflict and Genocide*, New York, Woodrow Wilson Center et Cambridge University Press, 1996 ; CHRETIEN, J.-P., DUPAQUIER, J.-F., *Burundi 1972 : au bord des génocides*, Paris, Karthala, 2007.

réattributions aient été illégales, un tour de passe-passe juridique effectué en 1976 permit de renverser cette situation. Par décret présidentiel, bon nombre des nouvelles propriétés fut tout bonnement « régularisées ».³⁴

Cette spoliation de-facto ne concerna pas seulement les populations burundaises hutu. Accusés de soutenir l'insurrection, de nombreux Zaïrois avaient également été massacrés en 1972.³⁵ Au cours des années suivantes, de nombreux survivants qui n'avaient pas déjà fui au moment des massacres ont dû quitter le Burundi de force. Lors de deux grandes vagues d'expulsions, en 1976 et 1979, tous les ressortissants zaïrois ne justifiant pas d'un emploi avaient finalement été contraints de regagner leur pays d'origine. Les réfugiés politiques rwandais installés à Rumonge depuis 1959 avaient, quant à eux, été regroupés dans la province voisine de Makamba.³⁶

Tel que l'affirment les rares survivants de 1972 rencontrés aujourd'hui après leur retour à Mutambara, le changement de population auquel a assisté la colline dans les années 1970 aurait été tout simplement total. Pas un seul des habitants y ayant cultivé des terres en 1972 n'y aurait à nouveau vécu dix ans plus tard. C'est sur cette toile de fond que s'opéra, au début des années 1980, un important remembrement agraire qui provoqua, une fois de plus, un bouleversement profond des rapports fonciers à Mutambara.

3.5. La décennie du remembrement (1982-1991)

C'est par ordonnance que le gouvernement burundais crée, en 1978, la Société régionale de Développement de Rumonge (SRD). Ayant en charge notamment de favoriser le développement de cultures industrielles de palmiers à huile dans la commune, la société obtient le droit d'« effectuer toutes opérations mobilières, immobilières et financières pouvant se rattacher directement ou indirectement à l'objet pour lequel elle a été créée »³⁷. Concrètement, cela se traduit par une opération de remembrement agraire de grande envergure imposée aux paysans à partir de 1982.

À ce jour encore, les esprits s'échauffent lorsqu'est évoqué ce remembrement à Mutambara. Pas ou mal informés, la plupart des paysans ont été surpris par cette mesure qui leur imposa la culture de palmiers, les expropria d'une partie de leurs terres et leur attribua des parcelles de remplacement appelées « blocs vivriers » pour leurs besoins en cultures

³⁴ Décret n° 1/191 du 30 décembre 1976 portant retour au domaine de l'État des terres irrégulièrement attribuées. Le décret prévoyait le retour dans le domaine de l'État de terres de plus de 4 ha, tout en permettant la régularisation de l'ensemble des terrains inférieurs à 4 ha. Voir, à ce sujet : VANDEGINSTE, S., *Stones Left Unturned : Law and Transitional Justice in Burundi*, Anvers, Intersentia, 2011, p. 55.

³⁵ GUICHAOUA, A., *op. cit.* ; LEMARCHAND, R., *op. cit.*

³⁶ SIRVEN, P., « Croissance et aménagement des capitales au Burundi et au Rwanda », in : UNIVERSITE DE BORDEAUX III (éd.), *Géographie et aménagement dans l'Afrique des Grands Lacs. Colloque de Bujumbura (25-29 janvier 1988)*, Bordeaux, CRET, 1989, p. 167.

³⁷ Article 3 de l'Ordonnance Ministérielle n° 710/96 du 29 mai 1978 fixant les statuts de la Société de Développement de Rumonge.

vivrières. Selon les témoignages recueillis, le recensement des occupants aurait été entaché d'irrégularités et aurait avant tout bénéficié aux responsables administratifs et aux cadres de la SRD. Désemparee, la population de Mutambara assiste à la destruction de ses plantations et se voit contrainte de force à accepter de reconstruire sa vie dans les « blocs vivriers ».

Parallèlement à ce remembrement, s'effectue la première expérience de villagisation initiée par le Président Bagaza. À Mutambara comme ailleurs, les différentes politiques menées de manière simultanée bénéficieront surtout aux plus dégoûdés. En faisant enregistrer une parcelle dans les plantations de palmiers au nom du mari, un « bloc vivrier » au nom de l'épouse et une maison dans un village, « bon nombre de familles a pu – sans condition de tricherie – bénéficier de trois lopins de terre »³⁸.

La politique de villagisation de Bagaza se solde bientôt en échec. L'exploitation industrielle du palmier à huile, quant à elle, n'atteindra jamais ses ambitieux objectifs. Peu rentable, elle fait progressivement place à des formes d'exploitation plus artisanales et locales. Malgré les interdictions de déroger à la monoculture, la plupart des paysans exploitant les palmiers commencent par ailleurs à intercaler des cultures vivrières entre les plantations.³⁹

Au résultat, à la sortie des années 1980, Rumonge ne s'est que très partiellement transformé en un paysage agraire structuré selon les objectifs des dirigeants. Plutôt que de répondre aux rêves des agronomes gouvernementaux, le paysage agraire s'est une fois de plus complexifié, avec un nombre accru d'occupations foncières contestées et un sentiment d'injustice et d'impunité face à la multiplication des dépossessions et des réattributions de parcelles. Cette situation ne vient alors que s'ajouter à l'héritage de 1972 que l'on pouvait croire dépassé à certains moments, mais qui fera de nouveau surface à la fin des années 1980.

3.6. La décennie des affrontements (1991-2000)

Suite à des massacres perpétrés au nord du Burundi en 1988, la question du retour des réfugiés de 1972 commence de nouveau à être débattue sur la scène politique burundaise. En 1991, un décret-loi crée une Commission chargée du retour et de l'intégration des réfugiés burundais. Dans le cadre des missions confiées à cette commission, il est prévu d'attribuer des « terres encore disponibles » aux rapatriés, plutôt que de leur permettre d'être réinstallés sur leurs parcelles d'origine.⁴⁰ Ce même choix semble avoir été

³⁸ NIYONKURU, R.-C., *op. cit.*, p. 15.

³⁹ Voir notamment les critiques dans : COCHET, H., *Étude sur la dynamique des systèmes agraires au Burundi*, Paris, Association pour le développement de l'enseignement du perfectionnement et de recherche à l'Institut national agronomique (ADEPRINA), 1993.

⁴⁰ Article 2 du décret-loi n° 1/01 du 22 janvier 1991 portant création d'une Commission nationale chargée du retour, de l'accueil et de l'insertion des réfugiés burundais.

retenus au moment de la refonte de la commission par le Président Ndadaye élu en 1993.⁴¹

Malgré – ou peut-être en raison de ce choix – de nombreux réfugiés de Tanzanie regagnent alors le Burundi pour réclamer leurs terres. À Mutambara comme ailleurs à Rumonge, ces revendications donnent lieu à des affrontements. Les nouveaux occupants – arrivés souvent bien après 1972, ignorant parfois les revendications des rapatriés et installés fréquemment contre leur gré sur les terres remembrées – sont pris de court et, dans certains cas, sont violemment expulsés avec leurs familles. En septembre 1993, plusieurs centaines de paysans dépossédés de force par des rapatriés à Rumonge et Nyanza-Lac se rendent à Bujumbura pour exprimer au gouvernement leur indignation et leur détermination à retrouver des terres qu'ils estiment être les leurs.⁴²

À Mutambara, les rapatriés finissent par être violemment repoussés par les forces de l'ordre qui viennent au secours des nouveaux résidents. La plupart des rapatriés repartent alors en Tanzanie. Parmi eux, le chef de colline élu entre 2005 et 2010 n'a finalement retrouvé Mutambara que dix ans après sa première tentative de retour en 1993. À l'équipe de recherche de passage, il exhibe la cicatrice du coup de fusil qu'il avait reçu au crâne lors de son passage en 1993.

Comme bien d'autres réfugiés, l'ancien chef de colline a finalement bénéficié d'un revirement de la politique de rapatriement suite à l'accord de paix signé en 2000 à Arusha. L'accord pose comme principe que « tout réfugié doit pouvoir récupérer ses biens, notamment sa terre ». Ce n'est que « si une récupération s'avère impossible » que l'État doit assurer au rapatrié « une juste compensation et/ou indemnisation »⁴³. Progressivement, ces dispositions se traduiront par un changement de politique quant à la possibilité pour des rapatriés de réclamer des terres occupées par d'autres depuis leur départ.

3.7. La décennie des rapatriements (2000-2010)

Dans un premier temps, la lecture de l'accord d'Arusha qui est privilégiée accorde toujours une protection importante aux droits fonciers des occupants arrivés après 1972. Lorsqu'en 2006 est créée la Commission nationale des Terres et autres Biens (CNTB), la situation change. La loi instaurant la CNTB prévoit que « la Commission dispose des pouvoirs les plus étendus pour régler les problèmes liés aux terres et aux autres biens dans le cadre de la réhabilitation des sinistrés ». Par la suite, le texte suggère que ces

⁴¹ Discours du Président Ndadaye à Mabanda, *Le Renouveau*, 17-18 octobre 1993.

⁴² Ces protestations ont, en partie, contribué à la détérioration du climat politique suite à laquelle le pays sombrera dans une longue période de guerre civile. Pour une revue des politiques de rapatriement durant les années 1990, voir : HATUNGIMANA, A., NDAYISHIMIYE, J., *Politique de rapatriement, de réinsertion et de réhabilitation des sinistrés ainsi que la problématique de gestion des terres au Burundi*, Bujumbura, Observatoire de l'Action gouvernementale (OAG), 2003.

⁴³ Protocole IV, article 8 de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi du 28 août 2000.

pouvoirs étendus peuvent même s'exercer en dérogeant à des droits légalement établis, notamment pour des considérations relevant « de l'équité, de la réconciliation et de la paix sociale »⁴⁴. C'est au nom de ces considérations que la CNTB favorisera la solution pragmatique du partage de terrains entre nouveaux occupants légaux et rapatriés alléguant des droits anciens sur la même parcelle.

Pendant que, à partir de 2006, est érigé le village de Mutambara I, l'autre partie de la colline voit arriver des personnes alléguant des droits au partage de leurs anciennes parcelles. Donnant leur propre lecture des droits fonciers existants, les équipes de terrain de la CNTB ne tiennent alors pas compte du fait que de nombreuses parcelles concernées relevaient légalement du domaine privé de l'État. Paysannats ou parcelles attribuées conditionnellement par l'OHP, les terrains en question ne pouvaient pas constituer de propriété privée – ni au bénéfice des occupants, ni à celui des rapatriés. Les décisions de partage rendues par la CNTB ont cependant bien souvent attesté le contraire.

Formellement signées et cachetées, les décisions de la CNTB sont parfois le seul document écrit que peuvent produire les habitants de Mutambara au sujet de leurs droits fonciers. Le sentiment de sécurité que pouvaient produire ces documents ne sera cependant que de courte durée. Car en 2009, l'État burundais se souvient subitement de la situation juridique préexistant aux décisions de la CNTB. Lorsqu'est planifié l'aménagement du site de Mutambara II, toutes les terres s'y trouvant sont identifiées comme domaniales, ce qui signifie concrètement qu'elles peuvent être utilisées sans compensation aucune des occupants. De surcroît, le gouvernement produit une ordonnance qui proclame le « retour dans le domaine de l'État » des autres terres couvrant le site du village ainsi que des parcelles avoisinantes, destinées à être partagées entre les futurs villageois comme terrains agricoles.⁴⁵

Que le lecteur un peu perdu ou déconcerté par tant de revirements soit rassuré. Les habitants de Mutambara, eux aussi, ont cessé de comprendre la situation juridique de leurs terrains. L'État burundais s'est non seulement dispensé de fournir des compensations aux personnes dépossédées lors de la construction de Mutambara II, mais il n'a pas non plus entrepris une quelconque campagne d'information ou de sensibilisation. Les organismes internationaux qui ont financé la construction du village, dont en particulier

⁴⁴ Article 9 de la loi n° 1/18 du 4 mai 2006 portant mission, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des Terres et autres Biens. L'alinéa 2 dudit article est formulé comme suit : « Les décisions de la Commission sont guidées par l'impératif de concilier les objectifs du respect de la loi, de l'équité, de la réconciliation et de la paix sociale. » La formulation de cet article est restée identique dans la loi n° 1/17 du 4 septembre 2009 portant révision de la loi de 2006.

⁴⁵ Ordonnance ministérielle conjointe (du ministre de l'Eau, de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire et du ministre de l'Agriculture et de l'Élevage) n° 770/710/1404/2009 du 9 novembre 2009 portant retour dans le domaine de l'État des terrains gérés par le projet d'intensification agricole dans les communes de Rumonge, Burambi et Buyengero (PIA-RUBUBU) et un terrain de l'Office d'Huile de Palme (OHP).

l'UNHCR, ne semblent pas davantage avoir jugé nécessaire de questionner les droits fonciers sur le site avant la mise en œuvre du projet de construction. À ce jour encore, de nombreuses familles concernées ignorent même l'existence de l'ordonnance qui les dépossède.⁴⁶

3.8. L'année de l'explosion : à quand ?

Que ce soit parmi les premiers rapatriés occupant des paysannats, parmi les familles lésées par le remembrement des années 1980, parmi les rapatriés rétablis dans leurs droits supposés par la CNTB, ou parmi les personnes dépossédées par l'ordonnance de 2009, les revendications sur les terrains occupés par les villages sont nombreuses. Dès la livraison des premiers lotissements, plusieurs maisons ont été occupées de manière illégale par des personnes appartenant à ces différents groupes. Selon des chiffres communiqués par l'UNHCR en juillet 2010, 19 % des maisons étaient alors habitées de manière 'clandestine'⁴⁷ à Mutambara. À plusieurs reprises, des interventions musclées de la police ont délogé de force les occupants illégaux.

Lors des enquêtes effectuées en janvier 2011, l'une des personnes expulsées se souvenait avec indignation d'avoir passé les fêtes de Noël et de Nouvel An dans un cachot de police. Cinq mois plus tard, son récit semble déjà banal, tant la situation s'est empirée avec l'intervention brutale de la police et avec la destruction d'une cinquantaine de maisons se trouvant sur les parcelles domaniales en 2009. Au moment de la finalisation de cet article, les familles concernées vivent toujours dans le désarroi.⁴⁸

Il n'existe probablement pas une seule personne à Mutambara qui ne se sente victime d'injustices. Même les derniers-venus, ceux du village de Mutambara II, sont en colère. Plus d'un an après leur arrivée, ils n'ont toujours pas reçu les terres cultivables promises lors des campagnes de sensibilisation faites dans les camps tanzaniens. Ces terres correspondant aux parcelles domaniales par l'ordonnance de 2009, les villageois se doutent bien qu'ils n'auront que peu de chance de les obtenir sans risquer l'embrassement définitif de la situation.

Chacun justifie ses droits à sa manière, chacun s'appuie sur un argumentaire qui, à un moment de l'histoire, a été jugé parfaitement légitime. Chacun aussi a le sentiment d'appartenir à une catégorie de bénéficiaires dont les chances de faire valoir des droits dépendent surtout des conjonctures politiques. Dans les années 1970, la catégorie privilégiée étaient celle des

⁴⁶ Un reportage, réalisé par Jérôme Bonnard et diffusé début janvier 2011 sur la chaîne France 24, montre par exemple un exploitant concerné par l'ordonnance qui dit découvrir ce texte, reçu, devant la caméra, de la main du journaliste.

⁴⁷ C'est-à-dire en violation des règles établies par l'UNHCR et les autorités de l'État concernant l'occupation des maisons construites.

⁴⁸ Fin juin, plusieurs élus locaux ainsi que le ministère de la Solidarité nationale et du Rapatriement ont annoncé qu'une solution de relogement rapide allait être trouvée, mais, à ce jour, les personnes expulsées exigent la reconstruction de leurs logements et la réintégration dans leurs droits initiaux.

exploitants venus occuper des terres laissées vacantes. Dix ans après, la priorité était donnée aux bénéficiaires du remembrement. Plus tard ce furent les rapatriés soutenus par la CNTB, lesquels aujourd'hui, à leur tour, contestent les nouveaux droits des villageois. Même entre les deux villages s'est installé un sentiment de compétition. La citation de ce rapatrié habitant à Mutambara I témoigne par exemple de son incompréhension face aux modes d'administration divergents entre les deux sites :

Vraiment, sans mentir, ce n'est que le vent qui nous fait vivre. Mais nous remercions encore une fois le Ministère de la Solidarité qui nous appuyait en donnant des vivres. Ce qui nous a étonnés, c'est que ceux de Mutambara II n'ont pas ces problèmes de vivres, alors que nous sommes tous des rapatriés.

DK : Où est-ce qu'ils trouvent ces vivres que vous n'avez pas ?

Le HCR leur vient en aide chaque mois.

DK : Et pourquoi pas à vous ?

Nous ne savons pas.

DK : Vraiment pas ?

D'après ce que j'ai entendu dire, c'est que ceux de Mutambara II sont des sans-repère⁴⁹, c'est-à-dire des gens qui ne connaissent pas leurs origines. Mais moi, je suis aussi sans repère, je ne connais pas l'emplacement de nos parcelles.

(Entretien du 14 janvier à Mutambara.)

Depuis quelques mois, de nombreuses disputes concernent maintenant l'accès à l'eau dont bénéficieraient également en priorité les catégories de personnes soutenues par l'UNHCR.

La colère gronde à Mutambara, mais, fort heureusement, elle n'a pas encore donné lieu à des affrontements ouverts entre les différents groupes de résidents. L'étranger qui se rend un jour de semaine sur la colline sera peut-être même surpris par le calme et l'apparente sérénité des habitants qu'il rencontrera. Les rapatriés, en particulier, sont bien vite prêts à déclarer que leur vie ici vaut toujours mieux qu'en Tanzanie. Dans les coulisses pourtant, les craintes et les rancœurs sont grandes. Déjà, on parle de règlements de compte et d'assassinats. Le jour même d'une visite de l'équipe de recherche, un villageois succombe à un accident de voiture. Ses proches sont unanimes pour affirmer qu'il ne pouvait s'agir que d'un acte prémédité, lié à un conflit foncier opposant le défunt à un ancien résident.

4. DES PROBLÈMES IMPRÉVUS

Aux problèmes fonciers préexistants, déjà très défavorables à un bon accueil des habitants des villages, s'ajoutent actuellement des problèmes de gouvernance à des niveaux divers, hypothéquant considérablement les chances d'un rétablissement de la paix sociale.

⁴⁹ Il s'agit ici du terme consacré pour désigner les rapatriés alléguant ne pas connaître l'emplacement de leurs terres familiales au Burundi.

4.1. Le manque de transparence dans la gestion des villages

Selon de nombreux interlocuteurs, l'attribution des maisons et l'accès aux ressources mises à la disposition des rapatriés seraient entachés de nombreuses irrégularités. Plusieurs responsables administratifs – dont l'ancien administrateur communal, le conseiller économique de la province, un chef de zone et des élus collinaires – ainsi que les représentants des rapatriés sont directement pointés du doigt.

Selon des informations obtenues au cours des enquêtes, plusieurs rapatriés auraient par ailleurs réussi à être identifiés comme 'sans repères' alors que, simultanément, ils seraient parvenus à faire reconnaître leur droit à une parcelle sur une autre colline, voire dans une autre région du Burundi.⁵⁰ Certains rapatriés auraient en outre fait enregistrer des membres de leur famille qui, après attribution des maisons, seraient retournés vivre en Tanzanie en revendant ou en relouant les parcelles, amplifiant ainsi davantage la confusion concernant les propriétaires fonciers légitimes.

D'autre part, aucun des rapatriés résidant dans les villages n'a à ce jour obtenu de parcelle destinée à l'agriculture, une mesure pourtant explicitement mise en avant lors des campagnes de sensibilisation faites par l'UNHCR dans les camps tanzaniens. Parmi les victimes de cette désillusion, l'explication est vite trouvée : une fois de plus, c'est la seule la corruption qui serait en cause.

L'omniprésence des accusations de corruption et de clientélisme est vite palpable lors d'une visite à Mutambara – et elle devient également très rapidement compréhensible. L'équipe de recherche se souvient ainsi d'un ancien responsable de l'administration collinaire, propriétaire du seul véhicule de l'endroit et qui, pendant les enquêtes, semblait sillonner la colline à longueur de journée, roulant parfois à folle allure entre les maisons des deux villages. Prompt à proposer ses services pour déplacer l'équipe de recherche sur les lieux d'enquête, cet homme aimable et cultivé se vante surtout d'avoir fait fortune en Tanzanie. D'autres l'accusent d'avoir fait fleurir à Mutambara les spéculations immobilières. Lui-même, après quelques réticences, explique à l'équipe de recherche que l'administration l'aurait chargé de « distribuer » et de « ramasser les clés » des maisons du village, pour ensuite changer de sujet. L'équipe n'en apprendra pas davantage quant à ces 'fonctions' énigmatiques. .

En tout état de cause, diverses sources médiatiques ainsi que le rapport de Niyonkuru concordent pour constater certaines irrégularités, dont les contours, pour le moment, restent peu clairs.⁵¹

⁵⁰ L'installation en village est conçue comme solution de dernier recours et n'est donc pas possible pour des personnes disposant de terres propres au Burundi. Ce problème, également identifié dans d'autres villages, a été rapporté dès le premier rapport du Conseil norvégien pour les réfugiés : CNR, *Enquête préliminaire sur la villagisation pour la réintégration des sinistrés et autres personnes vulnérables au Burundi. Septembre 2007- février 2008*, Bujumbura, CNR, 2008, p. 4.

⁵¹ NIYONKURU, R.-C., *op. cit.* Parmi les articles de presse, voir : "Rumonge: Halte à la dépossession et vente illicite des maisons des rapatriés", publié le 18 février 2010 sur www.burundibwiza.com.

4.2. L'importation de relations de pouvoir nouvelles

Le sentiment d'impuissance, généralisé à Mutambara, n'est pas seulement dû aux soupçons de corruption. La concurrence qui sévit entre les différentes catégories de résidents provoque également une perte de confiance par rapport aux représentants élus, que la plupart accusent d'appartenir à des groupes 'autres'. Ce sentiment est renforcé par le fait que bon nombre d'élus n'ont élu domicile sur la colline que très récemment. Le chef de colline investi en 2005 était ainsi rentré de Tanzanie en 2003. Le chef de colline actuel, élu en 2010, ne s'est quant à lui réinstallé à Mutambara qu'en 2009.

À bien des égards, les rapports de pouvoir à Mutambara semblent être structurés selon des modèles importés des camps tanzaniens. Le chef de colline actuel explique lui-même sa popularité en se référant aux fonctions de responsabilité qu'il occupait précédemment en Tanzanie. Malgré la bonne volonté manifeste de ce chef de colline, la popularité dont il fait état ne saura que difficilement convaincre les anciens résidents devenus minoritaires.

L'analyse des structures de pouvoir à Mutambara constituerait un véritable projet de recherche à part entière. Les commissions et groupes décisionnels divers dans les deux villages, qu'ils soient formels ou informels, créés sur incitation d'organismes internationaux ou non, formés en Tanzanie ou au moment du rapatriement, sont déjà nombreux. S'y ajoute un pluralisme institutionnel traditionnellement très compliqué dans la plaine de l'Imbo. D'anciennes autorités administratives qui ne sont plus reconnues par l'État – telles que le chef de secteur ou le chef de dix maisons – y côtoient des autorités anciennes et nouvelles dont les domaines de compétence officiels ne sont souvent que partiellement connus des citoyens – tels que les élus collinaires ou le chef de zone. Les pêcheurs du lac Tanganyika, les musulmans swahili ou les Batwa, également présents à Mutambara, disposent par ailleurs de mécanismes de prises de décision collectives différenciés, complexifiant encore davantage le paysage politique.⁵²

Enfin, entre rapatriés eux-mêmes règne actuellement un climat de méfiance et de violence latente, à tel point que c'est souvent la loi du plus fort qui prend le dessus. La menace de dénoncer de fausses déclarations permet actuellement aux plus puissants et aux mieux informés de maintenir des positions de pouvoir, alors que parmi les plus vulnérables les soupçons généralisés d'abus et de favoritisme renforcent les rancœurs.

4.3. La méfiance généralisée à l'égard des autorités

La déception générée par des promesses non tenues, les suspicions de corruption massive et les difficultés persistantes d'accès aux infrastructures ont produit un climat qui rendra difficile de nouvelles interventions extérieures. Ce

⁵² Voir, à ce sujet, les enquêtes reproduites dans : KOHLHAGEN, D., *Burundi : La justice en milieu rural*, Bujumbura, RCN Justice & Démocratie, 2009.

constat est d'autant plus regrettable que de telles interventions se révéleront sans aucun doute indispensables dans un avenir très proche. Rares sont les citoyens à Mutambara qui croient en la capacité et en la volonté des acteurs étatiques et internationaux d'apporter à cette situation une amélioration quelconque. Ceux qui s'efforcent toujours d'y croire sont rapidement déçus, comme en témoigne le récit de cet homme qui avait lancé une pétition restée à ce jour sans réponse :

Je fais partie des gens dont les maisons ont été détruites. On a détruit ma maison et on a construit une autre. Après, ceux qui ont fait les constructions nous ont dit 'allez habiter dans les maisons qui sont déjà terminées' et nous nous sommes installés. Ils ont même mis nos noms sur des listes et ont relevé les numéros des maisons. Mais par la suite, ils sont revenus pour bloquer les portes des maisons. On a passé deux semaines à l'extérieur. On a écrit des lettres au Ministère, mais on n'a pas eu de réponses. Finalement, nous avons forcé les portes et nous y sommes entrés. (...)

DK : À qui avez-vous écrit ?

Au Ministère, à la Commune, à la Province et même au HCR. Nous avons écrit trois fois déjà, mais nous n'avons pas encore reçu de réponse.

DK : Cela fait combien de temps ?

Depuis le mois d'avril de l'année passée (2010).

DK : Maintenant tu as une maison ?

J'ai été emprisonné pendant deux semaines pour la maison que j'occupe. On m'a dit de quitter la maison.

DK : Pourquoi on t'a emprisonné, quelle est la raison ?

On m'accusait d'avoir occupé la maison des rapatriés alors que c'est eux (les rapatriés) qui sont venus me trouver chez moi.

DK : Mais ce sont les gens du HCR qui t'avaient donné la maison ?

En fait, ce sont ceux qui construisaient qui nous avaient dit : « allez habiter dans ces maisons nouvelles, puisque nous venons de détruire les vôtres ».

DK : Mais après on est venu vous chasser ?

Oui, mais comme on n'a pas où aller, on y est resté jusqu'aujourd'hui et nous sommes toujours en conflit (en janvier 2011). Maintenant, personne ne sait où en est l'affaire. Et on nous avait dit que nous devions avoir quitté les maisons le 30 novembre (2010).

DK : Mais au début (de la construction), qu'est-ce qu'on vous a dit ?

Avant la construction de ces maisons, il y a eu un recensement et quand nous avons écrit les lettres nous avons annexé aussi cette liste du recensement. En fait ils nous ont menti en disant « nous venons pour vous construire de nouvelles maisons ».

DK : Et après ?

Après le recensement nous avons cru que nous allions bénéficier de ces maisons parce qu'ils avaient promis que les gens qui avaient été recensés allaient avoir des maisons. Après avoir terminé la construction, on ne sait pas où ils ont mis la liste de recensement.

DK : Et toi tu vivais depuis combien de temps ici ?

Je venais de passer trois ans, on a construit dans la quatrième année.

DK : Et avant que tu y habites, la maison appartenait à qui ?

C'était une maison que j'avais construite car j'avais acheté la parcelle.

DK : Et tu l'avais achetée à qui ?

À une personne qui avait reçu la parcelle comme une terre à cultiver, un certain M. G.

DK : Et lui, comment avait-il reçu la terre ?

L'État avait donné des terres à la population pour cultiver, il y a longtemps.

DK : Donc c'était une terre de paysannat ? Et tu savais que c'était une terre de paysannat ?

Oui, mais on a acheté comme ça et je ne suis pas le seul à avoir acheté, on était nombreux.

DK : Vous êtes combien dans cette situation ?

On est 36 familles.

DK : Pourquoi connais-tu le nombre exact ?

Je dois le connaître car on est tous dans la même situation.

DK : Est-ce que vous avez écrit les lettres ensemble ?

Oui, nous nous sommes mis ensemble et nous avons tous signé.

(Entretien du 10 janvier 2011, à Mutambara.)

L'homme interrogé ici est l'un des rares à ne pas s'être résigné à la simple colère ou au désespoir. Que ce soient les responsables administratifs, les élus locaux, la CNTB ou les organismes internationaux, personne n'échappe généralement à la colère des habitants de Mutambara. Sans doute faut-il voir là l'un des tout premiers problèmes à résoudre pour commencer à pacifier la colline. Mais après plus d'un siècle de revirements subits et de promesses non tenues, créer un climat de confiance ne sera pas chose aisée.

5. CONCLUSION

S'il est parfois affirmé que « la prochaine guerre au Burundi sera la guerre des terres », la situation à Rumonge constitue un condensé particulièrement évocateur des dimensions que peuvent prendre les problèmes actuels. À bien des égards, elle ne fait que porter à leur paroxysme des malaises généralisés de par le pays.

Au moment où se dessine l'entrée en vigueur d'un nouveau code foncier⁵³, la situation à Mutambara vient rappeler la place prépondérante qu'occupe la production juridique dans la genèse des problèmes de ce type au Burundi. Outil de prédilection pour spolier et nier des droits acquis, l'arsenal juridique de l'État a, à ce jour, produit bien davantage de conflits qu'il n'a pu en prévenir ou en résoudre.

Sans doute faut-il se réjouir du contrôle accru, prévu par le nouveau code, des possibilités légales d'expropriation. La création de nouveaux services fonciers communaux en charge de la sécurisation de droits fonciers semble tout aussi salutaire. Mais il ne faudrait pas oublier que l'essentiel reste toujours à faire : convaincre les citoyens burundais de la volonté et de la capacité de l'État à véritablement sécuriser leurs droits. À Mutambara, cette tâche nécessiterait probablement à nouveau une décennie entière ; ailleurs, on y emploierait peut-être quelques années de moins. Pour le moment, ni le gouvernement ni les

⁵³ Voir, à ce sujet : KOHLHAGEN, D., « Vers un nouveau code foncier au Burundi ? », *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2009-2010*, Paris, L'Harmattan, 2010, pp. 67-98. Depuis la publication de cet article, le projet de code a été amendé par une commission parlementaire puis voté par l'Assemblée nationale et le Sénat. En juin 2011, le texte était en attente de promulgation.

bailleurs de fonds engagés dans la réforme du code n'ont véritablement formulé cet enjeu.

Plutôt qu'une rupture avec les logiques de l'arbitraire, c'est maintenant une politique généralisée de villagisation qui s'annonce à l'horizon. Certes, cette politique vaudra peut-être quelques tôles et panneaux solaires aux paysans, mais le risque est grand que ce soit une fois de plus à Bujumbura que se décide le sort des terres dans les campagnes burundaises. La véritable réforme du droit foncier se fait toujours attendre.

Quant au cocktail juridique explosif qui couve dans les « villages de paix » de Rumonge, il semble difficile de prédire l'évolution de la situation. C'est avant tout une très grande vigilance qui devrait être de mise.

Anvers, juin 2011