

# ARÈNE FONCIÈRE AU BURUNDI : MIEUX COMPRENDRE LES RAPPORTS DE FORCE

*Par Aymar Nyenyezi Bisoka et An Ansoms*

## Abstract

Drawing on three cases of land conflicts related to land monopolizing (grabbing) by political elites, we aim to understand the actors' behaviour in Burundi's land arena. The differences between formal theoretically applicable norms and the "real governance" in the settlement of land conflicts - arising from the land grabbing phenomenon in Burundi - are illustrated by emphasizing three points. (1) This "real governance" creates and selects its norms within a plurality of normative frameworks. (2) If this process of norm selection is defined by the interests of powerful players, their application results from the way in which power relations are structured as the conflict progresses. (3) This game is not perceptible through public speeches; one must penetrate the unofficial sphere to be able to perceive it. Sorting out what happens in this hidden sphere may also provide insights in how subordinate players could influence the course of events.

## 1. INTRODUCTION : DE L'ACCAPAREMENT DES TERRES AUX CONFLITS FONCIERS AU BURUNDI

Le renforcement des politiques néolibérales, véhiculées principalement par les Institutions financières internationales (IFI) depuis une trentaine d'années, a eu pour conséquence de promouvoir l'agriculture productive, censée résoudre les problèmes de pauvreté et de faim dans le monde<sup>1</sup>. Alors que durant plusieurs décennies la nécessité d'une agriculture familiale a été relativement niée, le discours semble avoir changé dans le Rapport de développement mondial 2008 : un accent particulier y est mis sur la nécessité d'une nouvelle Révolution verte pour l'Afrique subsaharienne, impliquant les petites exploitations paysannes. Cependant, le rapport déclare que « tous les petits exploitants ne seront pas capables de sortir de la pauvreté »<sup>2</sup>. Les critiques faites à ce rapport en dénoncent l'hypothèse implicite selon laquelle seuls ceux qui sont aptes à devenir des entrepreneurs ruraux – à même de s'insérer dans le système de production capitaliste – auront un avenir durable dans le secteur agricole<sup>3</sup>.

Déjà malmenés par cette orientation capitaliste, les petits paysans ont vu leur situation précaire s'aggraver récemment suite au phénomène d'accaparement des terres qui n'a cessé de s'amplifier<sup>4</sup>. En effet, au cours de

---

<sup>1</sup> HOUTART, F., *L'agro-énergie. Solution pour le climat ou sortie de crise pour le capital ?*, Charleroi-Bruxelles, Couleur livres, 2009.

<sup>2</sup> PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT, *Rapport de développement mondial*, New York, PNUD, 2007, p. 234.

<sup>3</sup> AKRAM-LODHI, A. H., "(Re)imagining agrarian relations? The World Development Report: Agriculture for development", *Development and Change*, vol. 39, n° 6, 2009, pp. 1145-1161.

<sup>4</sup> DE SCHUTTER, O., "How not to think of land-grabbing: Three critiques of large-scale investments in farmland", *Journal of Peasant Studies*, vol. 38, n° 2, 2011, pp. 249-279.

la dernière décennie, et plus particulièrement depuis l'explosion des prix des matières premières de 2008, entre 70 à 80 millions d'hectares ont fait l'objet d'une « acquisition par des fonds souverains ou privés »<sup>5</sup>. 62 % de ces transactions – équivalant à la moitié des terres arables de l'Europe de l'Ouest – concernent l'Afrique, principale cible de cette « course à la terre »<sup>6</sup>. Certains décrivent le phénomène en question comme une simple « acquisition des terres » à grande échelle<sup>7</sup> ; d'autres, plus critiques, le désignent bien comme un « accaparement des terres »<sup>8</sup>. Pour notre part, nous optons pour ce second terme, que nous définissons comme étant le fait de l'acquisition, par achat ou par location, par des investisseurs publics et/ou privés, étrangers ou nationaux, de grandes étendues de terres utilisées jusque là par les paysans pour la production de denrées agricoles leur assurant la subsistance ainsi qu'un certain niveau de vie par la vente sur les marchés.

Mais même si la plupart des sources scientifiques se focalisent essentiellement sur l'accaparement des terres pratiqué en Afrique par des investisseurs étrangers, il ne faudrait pas que cela détourne l'attention du public en ce qui concerne l'implication d'acteurs locaux dans les transactions foncières qui en résultent. Certes, dans la littérature, le rôle joué par les élites locales dans l'accaparement des terres n'est pas toujours négligé. Certains auteurs soutiennent en effet que, dans plusieurs pays africains où ont eu lieu des acquisitions massives de terres, c'était bien des investisseurs locaux qui avaient eu un rôle dominant<sup>9</sup>. Cependant, ces élites sont souvent considérées comme des complices dans de semblables opérations par les investisseurs étrangers<sup>10</sup>. Et lorsqu'elles sont considérées comme des acteurs à part entière<sup>11</sup>, il nous semble que leurs faits indéniables d'accaparement ne sont pas suffisamment analysés dans le débat opéré au plan global, notamment quant aux processus qu'ils impliquent et aux rapports de force qui les sous-tendent.

Il s'agit là d'un mode de cet accaparement des terres auquel le Burundi n'a pas échappé, mais qui s'y présente sous des formes particulières. En effet, depuis les années soixante, le Burundi a connu des violences cy-

---

<sup>5</sup> MÉAUDRE, C., « Pour une gouvernance mondiale des terres agricoles », *Édito, Lettre de la SAF-agriculteurs de France*, n° 485, 4 mai 2012.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> BANQUE MONDIALE, *Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Equitable and Sustainable Benefits?*, Washington, Banque mondiale, 2010.

<sup>8</sup> COTULA, L. *et al.*, *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*, London/Rome, IIED/FAO/IFAD, 2009 ; DE SCHUTTER, O., *op. cit.*

<sup>9</sup> DEININGER, K., FEDER, G., « Land registration, governance, and development: Evidence and implications for policy », *The World Bank Research Observer*, vol. 24, n° 2, 2009, pp. 233-266.

<sup>10</sup> HAUTLE, A., DIETSCHY, B., *L'accaparement des terres : La course aux terres aggrave la faim dans le monde*, Paris, Action Carême/Pain pour le Prochain, collection Repères, 2010.

<sup>11</sup> LIVERSAGE, H., *Réagir à l' « accaparement des terres » et favoriser les investissements agricoles responsables*, documents occasionnels du FIDA, n° 2, Rome, Fonds International de Développement Agricole, 2010, p. 5.

cliques liées essentiellement aux clivages ethniques : des conflits ont éclaté successivement en 1968, 1972, 1973, 1988 et 1993<sup>12</sup>. Cette situation a été à l'origine du départ massif de milliers de Burundais vers les pays voisins, laissant derrière eux leurs propriétés foncières. Nombre de ces propriétés ont par la suite été accaparées par l'État ou par des personnes physiques « dans un souci de bonne utilisation d'une ressource rare » (à savoir notamment les voisins)<sup>13</sup>. En effet, dès le départ de ces réfugiés, la réaction des autorités administratives locales, des chefs de cellules aux gouverneurs de provinces, a été de redistribuer les terres de ces sinistrés, comme s'il s'agissait de terres simplement vacantes. Alors qu'à leur retour la plupart des réfugiés de 1993 ainsi que les déplacés intérieurs ont pu retrouver relativement facilement leurs propriétés et s'y installer, il n'en a pas été de même pour ceux de 1972<sup>14</sup>. Ayant passé plus d'une trentaine d'années en exil avant de regagner leur patrie, ils se sont vu souvent contester tout droit sur leurs anciennes propriétés foncières, qui pouvaient constituer leurs seules sources de revenus et qui symbolisaient, pour les familles de milliers d'entre eux, l'unique identité officielle. Les provinces les plus touchées par ces graves questions ont été celles du sud du pays, notamment celles de Bururi, Makamba et Rutana. Les gouvernements qui se sont succédé depuis la fin de la guerre civile en 2000 ont tenté d'y apporter des réponses par la mise en place de Commissions chargées de régler les litiges nés à l'occasion de la réinstallation sur leurs terres des rapatriés et des déplacés<sup>15</sup>. La dernière en date porte le nom de Commission nationale des terres et autres biens (CNTB) et est en place depuis 2006.

Mais cette 'course à la terre' n'a pas été un phénomène observable uniquement pendant les différentes périodes de crise. Elle a aussi eu lieu après la fin de la guerre civile en 2000, lorsqu'on a constaté une ruée d'élites politiques burundaises vers les terres. Il ne s'agissait pas pour eux d'acquérir une portion de terre pour la survie, c'est-à-dire pour y ériger un toit familial et y aménager un champ sur lequel cultiver de quoi nourrir sa famille. Pour ces élites, il était question d'acquérir des vastes étendues de terres destinées à des investissements privés de différente nature.

Ce phénomène a progressivement eu une double conséquence : (1) il a créé une situation de rareté dans un contexte d'exiguité des terres, consti-

---

<sup>12</sup> BUYOYA, P., *Les négociations interburundaises, La longue marche vers la paix*, Paris, L'Harmattan, 2011.

<sup>13</sup> RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi*, 28 août 2000, Agence Burundaise de Presse n° 6835, 29 mars 2011, p. 119.

<sup>14</sup> RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, COMMISSION NATIONALE DES TERRES ET AUTRES BIENS, *Organisation et activité 2006-2010*, Bujumbura, CNTB, 2010, pp. 1-3. Signalons que jusqu'en 2000, le nombre de réfugiés burundais résidant en Tanzanie depuis 1972 était évalué à environ 200.000 personnes. Voir à ce sujet : HCR, *Plan d'urgence de rapatriement des Burundais réfugiés en Tanzanie*, Bujumbura, août 2000, p. 3.

<sup>15</sup> MANIRUMVA, E., *Étude sur les conflits sociaux liés à la gestion des terres et des propriétés foncières dans les localités de Kinyankonge, Nyabugete et Kamenge*, OAG, avril 2005.

tuant ainsi un des facteurs d'insécurité alimentaire<sup>16</sup> ; (2) il a en outre été à la base de multiples conflits. Dès lors, plusieurs rapports et analyses ont fait état d'une mauvaise gouvernance dans la gestion de ces conflits fonciers<sup>17</sup> : désordre, clientélisme, corruption, politisation, etc., autant de qualifications fourre-tout qui rapportent des fractions de la réalité de l'arène foncière. Pourtant, bien que jugée désastreuse, la gestion de cette arène foncière obéit néanmoins à des logiques spécifiques, susceptibles d'être identifiées et analysées sur base de discours et pratiques des acteurs publics. En partant de trois cas de terrain, le présent article a pour but (1) d'explorer cette variété d'accaparement des terres par les élites politiques et (2) d'étudier le jeu des acteurs dans la résolution des conflits fonciers qui naissent de ces formes d'accaparement. Mais avant d'en arriver là, nous allons, dans le point ci-après, présenter brièvement les mécanismes de résolution des conflits fonciers au Burundi et quelques aspects théoriques du pluralisme juridique qu'on peut y relever.

## 2. POUR MIEUX COMPRENDRE « LA GOUVERNANCE-RÉELLE » DE CONFLITS FONCIERS AU BURUNDI

Classiquement, les mécanismes de règlement de conflits fonciers au Burundi sont répartis en trois grandes catégories : les mécanismes juridictionnels classiques, les mécanismes alternatifs et les mécanismes spéciaux. Pour ce qui est des mécanismes juridictionnels classiques tout d'abord, ils résultent de l'intervention de juridictions compétentes qui sont généralement les cours et tribunaux burundais. Actuellement plus de 70 % des litiges pendants dans les juridictions burundaises concernent les conflits fonciers<sup>18</sup>. Ensuite, pour ce qui est des mécanismes alternatifs, ils interviennent lorsque les parties conviennent de soumettre leurs litiges à des moyens non juridictionnels de résolution des conflits. Ici, les acteurs du règlement sont des or-

<sup>16</sup> Au Burundi, 94 % de la population active occupe le secteur agricole, qui lui-même fournit 95 % de l'offre alimentaire. La taille moyenne de l'exploitation agricole est estimée à un demi-hectare. Voir : RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, MINISTÈRE DES FINANCES, *Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté (CSLP)*, 2006, Bujumbura, Ministère des Finances, p. 52.

<sup>17</sup> Voir par exemple : GATUNANGE, G., *La problématique foncière dans la perspective du rapatriement et de la réinsertion des sinistrés*, Bujumbura, Observatoire de l'Action Gouvernementale, 2005 ; 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, 2005 ; ICG, *Réfugiés et déplacés au Burundi : Désamorcer la bombe foncière*, Nairobi / Bruxelles, International Crisis Group, 2003.

<sup>18</sup> RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, COMMISSION NATIONALE DES TERRES ET AUTRES BIENS, *op. cit.* ; KOHLHAGEN, D., "In Quest of Legitimacy: Changes in Land Law and Legal Reform in Burundi", in : ANSOMS, A., MARYSSE, S., *Natural Resources and Local Livelihoods in the Great Lakes Region of Africa: A Political Economy Perspective*, Londres, Palgrave Macmillan, 2011.

ganisations de la société civile (associations et ONG principalement) ou les *bashingantahe*. Pour arriver à résoudre les conflits, ces acteurs chercheront à en appeler à l'esprit de compromis des parties. Enfin, pour ce qui est des mécanismes spéciaux de règlement de conflits fonciers, « ils résultent de l'intervention d'institutions spécialement mises en place par l'État pour résoudre des situations particulières » (la CNTB en l'occurrence)<sup>19</sup>.

Tous les mécanismes de résolution de conflits fonciers au Burundi trouvent leur fondement dans l'Accord d'Arusha. Mais si cet Accord pose de beaux principes dans la théorie, il ne donne pas assez de garanties quant à leur mise en pratique<sup>20</sup> : ces principes devraient être repris dans la Constitution burundaise, traduits dans les lois et textes d'application et, enfin, mis en œuvre de façon concrète dans l'administration de la justice, conformément à l'esprit de ces lois. Comme nous allons le voir dans nos études de cas, ce passage des principes à la pratique n'est pas forcément déterminé par la recherche de la justice. Il est au contraire continuellement soumis à des rapports de force sur fond de manœuvres politiciennes et déterminé souvent par les intérêts des acteurs en jeu.

Dès lors, comment expliquer cet écart entre les normes formelles théoriquement applicables et leur application réelle dans les mécanismes de résolution des conflits dont il est question ici ? Quelles normes sont-elles réellement appliquées ? Comment se construisent-elles ? Et, enfin, pourquoi certaines sont-elles appliquées et d'autres non ?

Selon Olivier De Sardan, « tous les chercheurs en sciences sociales admettent l'existence d'un écart particulièrement important, en Afrique, entre les normes officielles de l'État et du service public, d'un côté, et, de l'autre, les comportements des élites politiques et des fonctionnaires »<sup>21</sup>. Il soutient cependant que ces acteurs agissent de façon régulée, ce qui l'a poussé à rechercher des « normes pratiques » qui régulent effectivement leur action. Pour De Sardan en effet, la « gouvernance réelle » n'est pas homogène. Elle est « composée d'une multitude de dimensions, parfois convergentes, parfois conflictuelles, elle est aussi le produit de micro-dynamiques locales, sectorielles, individuelles, et enfin elle est partout confrontée au pluralisme des modèles d'action »<sup>22</sup>. L'auteur propose donc d'analyser ces éléments sur base d'études empiriques afin de pouvoir trouver les normes pratiques qui régulent l'action des acteurs publics en Afrique.

À notre sens, ce concept de « norme pratique » ramène directement à celui de pluralisme juridique, qui consiste en l'existence simultanée de plusieurs cadres normatifs au cours d'une période donnée et dans un lieu précis

<sup>19</sup> RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, COMMISSION NATIONALE DES TERRES ET AUTRES BIENS, *op. cit.*

<sup>20</sup> ICG, *op. cit.*

<sup>21</sup> OLIVIER DE SARDAN, J.-P., « À la recherche des normes pratiques de la gouvernance réelle en Afrique », *Afrique, pouvoir et politique*, Discussion Paper, n° 5, déc. 2008, p. 3.

<sup>22</sup> OLIVIER DE SARDAN, J.-P., art. cit., p. 6.

ou un contexte général dans lequel on se trouve<sup>23</sup>. Essentiellement socio-institutionnelle, cette approche souligne l'importance « de relations sociales et rapports de force dans la mise en place et le respect de cadres normatifs »<sup>24</sup>. En effet, selon P. Merlet, si toutes les approches liées au pluralisme juridique ne sont pas homogènes, elles se rencontrent sur trois aspects essentiels dont : la remise en question du centralisme juridique, la reconnaissance d'une définition large du droit et la coexistence de plusieurs cadres normatifs, ce qui « correspond à la coexistence d'une multiplicité d'espaces sociaux dans un même espace géographique »<sup>25</sup>.

Ces trois consensus permettent de comprendre comment se construisent les normes et pourquoi certaines s'appliquent et d'autres non. En effet, le pluralisme juridique consacre la reconnaissance, dans toute société, d'autres instances d'imposition des normes que l'autorité formelle<sup>26</sup>. La reconnaissance d'une définition large du droit au-delà de la loi promulguée dans le cadre étatique implique la coexistence de multiples sources de droit. Dès lors, le poids moral qu'aura l'une ou l'autre de ces sources sera déterminé par la société et selon le contexte dans lequel l'on se situe<sup>27</sup>. La mise en place d'un cadre normatif et la capacité à le faire respecter vont dépendre directement des relations sociales et des rapports de force existant entre les différents acteurs, tant à l'intérieur de chaque espace qu'entre ceux-ci<sup>28</sup>.

C'est cette approche de pluralisme juridique que nous allons utiliser pour tenter de comprendre, à travers trois études de cas, les écarts entre les normes formelles théoriquement applicables et la gouvernance réelle dans le domaine foncier au Burundi. Concrètement, il ne s'agira pas de restituer les règlements de conflits fonciers, liés à l'accaparement des terres par les élites politiques, comme une fonction purement technique et dépolitisée au sein d'un espace neutre et idéal. Il sera question de présenter les espaces dans lesquels se déroule le règlement de ces conflits comme de véritables « arènes politiques »<sup>29</sup>. Pour y parvenir, nous partirons du questionnement ci-après : comment comprendre le jeu des acteurs qui sous-tend, entretient et perpétue les écarts entre la norme formelle et la gouvernance réelle ? Et est-il d'autre part possible d'identifier des ouvertures sur des opportunités, autrement dit,

<sup>23</sup> GRIFFITHS, J., "What is legal pluralism?", *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, Vol. 24, 1986, pp. 1-55.

<sup>24</sup> MERLET, P., "Pluralisme juridique et gestion de la terre et des ressources naturelles", document de travail, réunion de réflexion interne de l'équipe d'AGTER qui s'est tenue le 2 décembre 2010 à Nogent-sur-Marne, avec la participation d'Étienne Le Roy, pionnier de l'approche du pluralisme juridique, p. 4.

<sup>25</sup> MERLET, P., *op. cit.*, p. 2.

<sup>26</sup> MEINZEN-DICK, R. S., PRADHAN, R., *Legal Pluralism and Dynamic Property Rights*, CAPRI, document de travail n° 22, International Food Policy Research Institute, 2002.

<sup>27</sup> LE ROY, É. *et al.*, *Sécurisation foncière en Afrique*, Paris, Karthala, 1996.

<sup>28</sup> MERLET, P., *op. cit.*, pp. 2-5.

<sup>29</sup> Voir : OLIVIER DE SARDAN, J.-P., *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala, 2000.

une certaine « agencéité »<sup>30</sup> que garderaient malgré tout les acteurs dominés au sein de cette arène ?

### **3. CAS DE CONFLITS FONCIERS LIÉS À L'ACCAPAREMENT DES TERRES PAR LES ÉLITES POLITIQUES AU BURUNDI**

Les trois cas que nous allons présenter ici résultent d'une recherche de terrain faite en novembre et décembre 2011 sur la problématique de l'accaparement des terres par les élites politiques au Burundi<sup>31</sup> : (1) Le premier cas concerne un conflit relatif à l'accaparement des terres d'une famille que l'administration communale a cru s'être établie sur des terres appartenant à l'État, appelées terres domaniales. (2) Le deuxième cas concerne l'accaparement des terres des réfugiés qui ont fui le Burundi dès 1972 du fait de la guerre. (3) Enfin, le troisième cas concerne l'accaparement des terres par expropriation pour cause dite « d'utilité publique ».

#### **3.1. Conflits liés à l'accaparement de terres décrétées « domaniales » (Cas n° I)**

Pendant la période de la guerre civile au Burundi (approximativement entre 1993 et 2000), différents gouvernements ont encouragé les populations, tutsi pour la plupart, résidant dans des zones peu sécurisées, à se regrouper aux abords des grands-routes ou dans des certains sites moins accessibles aux groupes rebelles. C'est ainsi qu'est né le phénomène des déplacés intérieurs burundais, lequel est apparu pour la première fois dans le pays pendant la crise de 1993 lorsque, pour des raisons sécuritaires, des dizaines de milliers de Burundais, majoritairement tutsi, ont abandonné leurs domiciles pour se réfugier dans des lieux d'accueil<sup>32</sup>. Même si ces gens ont pour la plupart essayé d'exploiter leurs terres à partir de leurs nouveaux endroits de résidence, leur éloignement a eu plusieurs conséquences désavantageuses pour eux. Tout d'abord, profitant de leur départ, des proches en ont

---

<sup>30</sup> Nous définissons l'« agencéité » comme étant le fait, pour les acteurs dominés, de changer le cours des choses telles qu'établies ou entretenues par les acteurs dominants dans une arène politique.

<sup>31</sup> Dans une première étape, nous avons procédé à un passage en revue de la documentation concernant la problématique foncière au Burundi, avec comme point d'entrée les conflits ayant lieu dans ce domaine. Ensuite, l'un des auteurs a fait une trentaine d'interviews semi-structurées avec plusieurs acteurs, dont les victimes des accaparements des terres, les différents arbitres de ces conflits, certains des acquéreurs des terres, plusieurs intermédiaires, etc. Spécialement, pour les arbitres, nous avons cherché à comprendre la rationalité de leur action. Pour les victimes, il a été question de recueillir leurs opinions sur les accaparements dont ils ont été l'objet et les marges de manœuvre qui leur restent accessibles. Nous avons aussi cherché à comprendre le rôle des intermédiaires dans cette vraie « arène » foncière.

<sup>32</sup> BUYOYA, P., *op. cit.*

souvent profité pour vendre clandestinement une partie de ces terres<sup>33</sup>. Ensuite, certains déplacés, incités par la recrudescence de l'insécurité et des menaces, ont fini par vendre leurs terres, parfois à des prix très modiques. Enfin, d'autres ont été victimes du recul, par leurs voisins, des bornes limitant leurs terres<sup>34</sup>. Après la crise, ces trois situations ont été à la base, le lecteur s'en doute, de nombreux conflits.

Mais dans leurs lieux de refuge, ces déplacés avaient formé ce qu'on appellera des « centres de déplacés », construits soit sur des terres domaniales (appartenant au domaine de l'État), soit sur celles de particuliers. Au fil des années, ils ont fini par transformer nombre de ces sites, anciennement isolés, en de réels petits centres de vie assez animés et convoités par les commerçants des alentours. Beaucoup d'entre eux entendaient s'établir définitivement sur ces terrains, non seulement à cause de la situation de précarité de leurs terres dans la région d'origine (comme on vient de le voir ci-dessus), mais aussi parce qu'ils avaient déjà érigé certaines infrastructures de base sur les sites qu'ils occupaient à présent.

Après la guerre civile, l'administration locale a demandé aux occupants de certains de ces « centres de déplacés » de regagner leurs anciennes propriétés, vu que la quasi-totalité du pays avait été pacifiée. Cette initiative faisait partie en fait d'un projet global consistant à recenser et à récupérer toutes les terres domaniales – dont certaines, nous l'avons dit, étaient occupées par les centres en question<sup>35</sup>. Cependant, dans l'identification des terres recensées, il est souvent arrivé que l'administration fasse erreur et décrète « domaniales » des terres privées, pour ensuite les attribuer à de nouveaux acquéreurs. De plus, il y a eu des cas où l'administration a enregistré des populations autochtones comme étant des déplacés, et a du coup considéré leurs terres comme appartenant à l'État...

Une telle situation s'est produite à Muhuta/Muramvya. Dans cette région se trouvent de grandes étendues de terres appartenant à une dizaine de familles tutsi. Ce sont les terres de ces familles que l'administrateur communal avait abusivement décrétées « domaniales ». À l'insu des propriétaires tutsi, il avait même distribué ces terres à une trentaine de personnes, parmi lesquelles figureraient des élites locales hutu, membres du parti au pouvoir, à

---

<sup>33</sup> Une telle situation a été observée le plus au sujet des terres appartenant à des orphelins qui avaient perdu leurs parents pendant la crise.

<sup>34</sup> RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, COMMISSION NATIONALE DES TERRES ET AUTRES BIENS, "État des lieux des problèmes fonciers burundais", p. 2, *Communication à l'Atelier national de présentation de l'étude sur la problématique foncière et les solutions alternatives face aux défis de la réintégration des sinistrés*, communication du 24 et 25 septembre 2008. Voir aussi : VAN LEEUWEN, M., HAARTSEN, L., *Les conflits liés à la terre et les mécanismes locaux de résolution des conflits au Burundi*, Bujumbura, DEC-Caritas, 2005 ; VAN LEEUWEN, M., "Crisis or Continuity? Framing Land Disputes and Local Conflict Resolution in Burundi", *Land Use Policy*, vol. 27, n° 3, 2010, pp. 753-762.

<sup>35</sup> Voir : RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, COMMISSION NATIONALE DES TERRES ET AUTRES BIENS, *Communication, Rapport sur l'identification des terres domaniales*, Bujumbura, CNTB, 2010.

savoir : le Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces pour la défense de la démocratie (CNDD-FDD)<sup>36</sup>. C'est seulement lorsque ces acquéreurs ont commencé à construire sur ces terrains que les propriétaires légitimes se sont rendus compte qu'ils étaient victimes d'une spoliation. Ils ont alors protesté auprès de l'administrateur communal, mais sans succès. L'administrateur communal a été catégorique : « Ces terres appartiennent à la commune et celui qui en réclame la propriété devrait le prouver par des titres authentiques ».

Or les familles tutsi étaient bel et bien propriétaires de ces terres que leur ancêtre, Monsieur Gashirahamwe, aurait achetées « aux blancs à 30 francs burundais il y a de cela plusieurs décennies ». Mais, comme la majorité de leurs voisins – qui eux n'étaient pas inquiétés par la commune –, ces familles ont bien dû avouer ne pas posséder de titre prouvant leur qualité de propriétaire. Néanmoins, de son côté, la commune n'avait pas davantage de titres pouvant lui permettre d'affirmer que ces terres lui appartenaient réellement. En effet, comme la plupart des terres au Burundi ne sont pas enregistrées, le système de preuve est régi par le droit coutumier, lequel n'assujettit pas la reconnaissance d'une propriété foncière à l'existence d'un titre<sup>37</sup>. On peut donc comprendre que certaines terres communales soient régies plutôt par la coutume, dans la mesure où la preuve de leur statut juridique ne relève pas directement du droit étatique. Par contre, on comprend mal que la commune ait exigé que les propriétaires de Muhuta apportent des preuves écrites pour attester de leur qualité de propriétaires, ce qu'elle-même n'était pas en mesure de faire !

Et ce qui a le plus attiré notre attention ici c'est le fait que ni les propriétaires ni les instances de recours, autrement dit personne n'ait exigé de la commune une preuve de son prétendu statut de propriétaire. Il régnait donc comme une présomption voulant que, dans un conflit foncier entre un particulier et une entité territoriale, les titres ne soient exigibles qu'aux particuliers, à défaut de quoi les terres concernées revenaient de plein droit à l'entité territoriale. Une telle présomption – qui a fait clairement office de norme – est certes en contradiction avec le droit étatique autant qu'avec le droit coutumier. La situation exposée ici montre bien que de nouvelles normes peuvent naître en dehors du cadre normatif existant, et être acceptées comme telles par les parties.

Mais si des normes peuvent naître en dehors du cadre normatif existant, de quelle façon les rapports de forces président-ils à leur naissance et d'où provient leur légitimité ? C'est ce que la suite du cas de Muhuta va nous révéler. En effet, après le refus par l'administrateur communal de céder

<sup>36</sup> Comme nous l'avons déjà vu, le CNDD-FDD est le parti politique majoritairement représenté dans toutes les institutions publiques burundaises.

<sup>37</sup> La preuve est basée sur le témoignage, dans la plupart des cas. Voir : NTAMPAKA, Ch., *Gouvernance foncière en Afrique centrale, Document de travail sur les régimes fonciers 7*, Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), 2008.

les terres à leurs propriétaires, ceux-ci ont décidé de saisir le gouverneur de la province de Muramvya. Pour certaines terres indûment 'confisquées', en effet, l'administrateur communal aurait reçu des pots de vin, ceci le rendant incapable de revenir sur sa décision. Cela expliquerait pourquoi – du moins au départ – malgré le fait que le gouverneur de province se trouvait être du même parti politique que l'administrateur communal (le CNDD-FDD), ces propriétaires tutsi pouvaient encore espérer que ce dernier instruisse le dossier en leur faveur. Quant aux nouveaux acquéreurs hutu, par contre, « le problème entre les anciens propriétaires et l'administrateur communal » ne les intéressait guère. L'un de nos interviewés nous a dit : « Comme tout le monde, nous avons demandé des terres à la commune et en avons reçu. Ainsi, en dehors de l'administrateur communal ou d'une autre autorité supérieure, personne n'a le droit de nous empêcher de jouir de nos nouvelles propriétés ».

Quelque temps plus tard, les propriétaires de Muhuta apprirent que les nouveaux acquéreurs n'étaient pas seulement des membres du même parti politique que l'administrateur communal : il y aurait parmi eux certaines personnes proches du gouverneur de province. D'ailleurs, plusieurs sources ont affirmé que l'administrateur communal aurait eu le soutien de ce gouverneur, lequel aurait lui-même trempé dans de nombreux cas de ventes illicites des terres dans sa province. Et donc, que le gouverneur se refusât à donner suite à la correspondance des propriétaires de Muhuta n'étonna personne.

Mais, devant son silence, les propriétaires de Muhuta prirent la peine de saisir le ministre de l'Intérieur pour tenter de recouvrer leurs terres. C'est dans ce contexte que, suite aux lettres reçues, le ministre écrivit au gouverneur en lui demandant de lui fournir des explications claires sur cette affaire. Cinq mois plus tard, le même ministre a envoyé une deuxième correspondance au gouverneur, ordonnant la suspension de toutes les activités de construction qui s'exécutaient sur les terres incriminées. Il faut préciser ici que le ministre en a décidé ainsi pris en dépit du fait qu'il était du même parti politique que le gouverneur. Le ministre avait en effet pris connaissance de ce dossier pendant une période où il y avait de plus en plus de contestations concernant le règlement de contentieux fonciers, et que c'était devenu un sujet épineux pour le gouvernement. La conjoncture exigeait donc du ministre qu'il propose une résolution ne venant pas alerter davantage les médias et les organisations de la société civile : « une résolution juste »<sup>38</sup>. Cependant, alors que les propriétaires de Muhuta se réjouissaient de la décision ministérielle, leurs espoirs ne tardèrent pas à s'envoler lorsqu'ils découvrirent l'existence d'une troisième correspondance du ministre, levant, quatre mois après la deuxième, la suspension des activités de construction sur leurs

---

<sup>38</sup> Expression des anciens propriétaires pour distinguer la justice administrée de celle qu'ils trouvent juste.

terres. Une note ajoutait qu'ils pouvaient se plaindre auprès des tribunaux s'ils se jugeaient lésés.

Or les propriétaires ne se sentaient pas prêts à se présenter devant les tribunaux, et cela pour plusieurs raisons. D'un côté, ils disaient que les procédures étaient très longues. Et entre le déclenchement de la procédure et le prononcé du verdict, ils ne savaient pas comment survivre puisque, pour la plupart, ces terres étaient leur seule source de revenu. D'un autre côté, ils trouvaient la procédure judiciaire trop coûteuse. Ils estimaient que les tribunaux étaient souvent très éloignés des justiciables et qu'ils ne pouvaient pas se permettre les frais de déplacements, les frais de justice, la rémunération des avocats, etc. Enfin, ils ont dit clairement avoir peur que les magistrats eux-mêmes ne soient corrompus.

Mais reparlons un moment à la décision du ministre de l'Intérieur revenant sur son ordre d'arrêter immédiatement les constructions dans les parcelles des propriétaires de Muhuta. Que s'était-il réellement passé entre ces deux correspondances ? Ce qui est certain c'est que les explications que le gouverneur avait fournies au ministre la première fois n'étaient pas de nature à convaincre ce dernier, raison pour laquelle il avait donc décidé de suspendre tous les travaux de construction sur les terres de Muhuta. Mais, si cette première décision du ministre fut basée sur une analyse objective du contenu de l'affaire, il n'en a pas été ainsi dans le cas de la seconde, celle qui autorisait la reprise des travaux.

En effet, par pure coïncidence, après l'envoi de sa première correspondance par le ministre, plusieurs déplacés intérieurs se plainquirent, à travers tout le pays, d'avoir été expulsés par l'État des terres qu'ils occupaient, l'État étant en train de récupérer l'ensemble des terres domaniales. Et de plus en plus, ces déplacés avaient saisi la CNTB pour dénoncer des situations qu'ils qualifiaient d'injustices<sup>39</sup>. C'est dans ce contexte que l'Union pour le progrès national (UPRONA), un parti tutsi de l'opposition, se sentit interpellé par le cas de toutes ces familles perdant leurs terres et qu'il commença à dénoncer des lacunes dans la gestion des conflits fonciers. Cela fut ensuite repris par les médias et les organisations de la société civile, ce qui en fit un véritable événement. C'est dans ces affrontement politiques que se sont retrouvés piégés les propriétaires de Muhuta. Derrière le dos des déplacés et de la CNTB, des rapports de force s'étaient établis entre les deux grands partis politiques, le CNDD-FDD et l'UPRONA.

Cependant, les propriétaires de Muhuta ont décidé de diffuser largement leur problème dans le public. Des reportages ont été faits par les médias, spécialement par la *Radio publique africaine* (RPA) et la *Radio-Télévision Renaissance* (RTR), deux médias très populaires au Burundi. Les propriétaires lésés nous ont dit être certains que « la médiatisation des situations d'injustice pouvait des fois faire reculer le Gouvernement du Burundi

---

<sup>39</sup> Nous avons suivi de près deux cas de conflits fonciers allant dans ce sens à Gitega : le cas de Mutaho et celui de Bugendana.

sur certaines affaires ». En conséquence, ils ont contacté des organisations de la société civile qui ont émis des communiqués exigeant du gouvernement qu'il revienne sur sa décision. Ces organisations en ont aussi appelé à la Communauté internationale, et spécialement aux bailleurs de fonds du Burundi, afin de faire pression sur le gouvernement pour que la gouvernance foncière se montre enfin respectueuse des lois et des principes républicains. D'ailleurs, certains diplomates que nous avons rencontrés nous ont affirmé avoir fait parvenir ces messages au gouvernement, qui se serait engagé à réétudier plus avant cette affaire.

Ainsi, bien que des stratégies de ce genre ne donnent pas souvent de résultats dans l'immédiat, elles permettent néanmoins aux groupes dominés de construire une contestation planifiée passant par des intermédiaires qui ont un certain pouvoir et/ou des marges de manœuvres pouvant contraindre le gouvernement à revoir sa décision.

### **3.2. Conflits liés à l'accaparement des terres des réfugiés de longue durée (Cas II)**

Comme nous l'avons déjà vu, les conflits politico-ethniques qu'a connus le Burundi en 1972 ont provoqué des déplacements massifs de populations, aussi bien à l'intérieur que vers l'extérieur du pays<sup>40</sup>. Ces départs ont eu pour conséquence l'abandon de grandes étendues de terres qui ensuite ont été soit investies par les voisins, soit réattribuées par les autorités administratives (à ce moment dominées par le parti UPRONA, très majoritairement tutsi)<sup>41</sup>. C'est ainsi que l'administration proposa souvent que ces terres soient données à des populations vivant dans des zones peu sécurisées. Elle en fit autant pour des demandeurs de terres arables, parmi lesquels on retrouve plusieurs autorités politiques et militaires d'alors, essentiellement d'ethnie tutsi<sup>42</sup>. (C'est notamment ce qui est advenu de certaines étendues de terres très fertiles de la province de Bubanza.)

Illustrant cette situation, le présent cas concerne le conflit foncier qui a opposé l'ex-président de la République d'ethnie tutsi, Monsieur Jean-Baptiste Bagaza, à des Hutu réfugiés de longue date. Après la fin de la guerre, ces réfugiés, anciens propriétaires des terres attribuées à Monsieur Bagaza, ont commencé à rentrer de l'exil, assurés de récupérer leurs terres

---

<sup>40</sup> Voir : REYNTJENS, F., "L'ingénierie de l'unité nationale. Quelques singularités de la constitution burundaise de 1992", *Politique Africaine*, vol. 12, n° 47, 1992, pp. 141-146. Voir aussi : CHRÉTIEN, J.-P., MUKURI, M. (dir.), *Burundi. La fracture identitaire. Logique de violence et certitudes ethniques*, Paris, Karthala, 2002.

<sup>41</sup> KOHLHAGEN, D , "Conflits fonciers sur ordonnance : l'imbroglio juridique et social dans les « villages de paix » de Rumonge", *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2010-2011*.

<sup>42</sup> RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, COMMISSION NATIONALE DES TERRES ET AUTRES BIENS (CNTB), *Communication...*, *op .cit.*

conformément à l'Accord de Paix signé lors des négociations en 2000<sup>43</sup>. Ils en avaient aussi eu la promesse de la part des gouvernements successifs, celui du FRODEBU et du CNDD-FDD, lors d'un 'discours de sensibilisation' destiné à les convaincre de retourner au pays<sup>44</sup>. C'était en même temps un discours de campagne électorale dans la mesure où le Burundi était à l'approche des élections prévues pour 2005 et que les rapatriés constituaient un électorat très important aux yeux de ces partis politiques<sup>45</sup>. Mais, par ailleurs, Monsieur Bagaza détenait des titres authentiques lui attribuant la propriété de ces terres – ce que les rapatriés n'avaient pas<sup>46</sup>. De plus, il était conforté dans sa position grâce à la prescription trentenaire qui, selon la loi, lui accordait définitivement le droit de propriété sur ces terres dans la mesure où il en avait eu possession trente années durant sans que les propriétaires prétendument légitimes ne se fussent manifestés<sup>47</sup>. Par conséquent, une fois au Burundi, les rapatriés ne pouvaient pas récupérer automatiquement les terres qu'ils revendiquaient.

Une fois au Burundi, ces rapatriés devaient mettre en place une commission représentant leurs intérêts dans la médiation avec la partie adverse représentée par l'avocat de Bagaza. La médiation devait se faire par la CNTB qui est un organe sous tutelle de la Présidence de la République. D'un côté, Bagaza, qui s'estimait propriétaire de ces terres, tablait sur la loi étatique dans la mesure où il estimait que le ministre de l'Agriculture lui avait attribué ces terres conformément à une loi alors en vigueur. En outre, la prescription trentenaire consacrée par cette même loi étatique confortait son statut de propriétaire, et cela peu importe qu'il eût été possesseur de bonne ou de mauvaise foi<sup>48</sup>. De l'autre côté, les rapatriés, qui avaient toujours occupé ces terres antérieurement, s'en estimaient propriétaires au nom du droit coutumier : elles leur auraient été « léguées par les pères de leurs pères qui eux aussi les avaient reçues du roi ». « Tout le monde le sait et il existe plusieurs personnes qui peuvent le témoigner. »<sup>49</sup>

<sup>43</sup> Chapitre 5 du 4<sup>e</sup> protocole de l'Accord d'Arusha. Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, 28 août 2000. Agence burundaise de Presse n° 6835 du 29 mars 2011.

<sup>44</sup> Cf. témoignage recueilli durant nos interviews auprès des rapatriés.

<sup>45</sup> Selon les statistiques de l'UNHCR établies au 29 juin 2009, plus de 500.000 réfugiés sont déjà rentrés depuis 2002.

<sup>46</sup> L'authenticité de ces documents qui accorde la propriété de ces terres à monsieur Bagaza n'est pas remise en question par la CNTB. Cependant, il faut garder à l'esprit que c'est monsieur Bagaza lui-même qui était au pouvoir lorsqu'il s'est attribué ces terres. D'ailleurs, tous les titres de propriété qui ont été émis à l'époque font débat jusqu'à présent. Cette question est largement évoquée par KOHLHAGEN, D., *op. cit.*

<sup>47</sup> Telle que stipulée par le Code civil livre III burundais. 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.

<sup>48</sup> L'article 29 de la loi n° 1/008 du 1<sup>er</sup> septembre 1986 portant Code foncier du Burundi stipule également que « celui qui acquiert un immeuble et en jouit paisiblement pendant trente ans en acquiert la propriété par prescription ».

<sup>49</sup> Tiré d'un entretien avec un ancien réfugié et propriétaire de terre à Bubanza.

En tant qu'arbitre, la CNTB avait sa logique propre, qui n'était pas forcément basée sur l'impartialité, et même au contraire. La CNTB a en fait tout mis en œuvre pour détruire les arguments juridiques de l'avocat de Bagaza en essayant de remettre en question la validité des conditions d'octroi des terres sous la Deuxième République. En outre, elle a monté une argumentation politique selon laquelle il était possible de contester des règles juridiques qui avaient été mises en place dans la période durant laquelle un dictateur était au pouvoir. Enfin, elle a utilisé le chantage pour contraindre Bagaza à ne pas résister longtemps. Cette attitude doit être comprise en regard des enjeux électoraux du moment. Une éventuelle victoire de Bagaza, un Tutsi de l'UPRONA, pouvait symboliser une victoire de l'ancienne élite tutsi sur la nouvelle élite hutu. Cela n'aurait pas été bon pour l'image que voulait se donner le CNDD-FDD, désirant à tout prix affirmer son pouvoir et son autorité.

Après plusieurs mois de médiation, la CNTB finit donc par trancher la question en faveur des rapatriés. Bagaza avait la possibilité d'intenter une action en justice, auquel cas le juge n'aurait pas été tenu de considérer la résolution du contentieux par la CNTB. Mais l'avocat de Bagaza avait bien compris que, prioritaire ou non, le droit étatique n'aurait pas le dernier mot. Sachant que « les juges qui allaient s'occuper de cette affaire cruciale allaient être soigneusement sélectionnés par le parti au pouvoir », il était clair pour lui qu'en ce moment le droit étatique n'avait pas la priorité dans la pratique. Du côté des rapatriés, cette victoire a été perçue comme miraculeuse, car beaucoup d'entre eux n'y croyaient pas vraiment. L'un d'eux nous a confié que « juridiquement, la cause était perdue d'avance et une sorte de miracle a dû se passer pour qu'elle fût tranchée en notre faveur ».

Mais effectivement, à y regarder de plus près, ce « miracle » n'était pas illusoire : les parties dans l'affaire, les règles applicables, le rôle des institutions directement ou indirectement impliquées, la conception de la justice des différentes parties, rien n'apparaissait vraiment réel. Un autre jeu souterrain se jouait ailleurs et déterminait le cours de la médiation. Il semble évident que le système et la conjoncture ont été conçus pour que toute la procédure puisse jouer en faveur des acteurs dominés (les rapatriés) qui « ont eu la chance de se retrouver dans une bonne position, au bon moment et du côté des bonnes personnes ». Mais ils n'en restent pas moins des acteurs dominés, et leur droit de propriété soumis à des contingences conjoncturelles plutôt que garanti par un droit étatique fort et stable.

### **3.3. Conflits liés à l'accaparement des terres par expropriation pour cause dite « d'intérêt public » (Cas III)**

Au début des années 2000, la coopération chinoise aurait offert au Burundi de construire le palais présidentiel. Le gouvernement burundais avait à proposer de son côté un terrain pouvant abriter ce palais. Dans un

premier temps, il aurait proposé un terrain dans la partie nord de Gasenyi, une localité de Bujumbura rurale, frontalière avec Bujumbura mairie. Il s'agissait de terres appartenant à des populations locales. Au départ, ces propriétaires ont contesté une telle décision d'expropriation. Malgré cela, la procédure a fini par être lancée conformément au code foncier burundais de 1986, lequel proposait des taux d'indemnités d'expropriation très modiques<sup>50</sup>. Et, une fois encore, les contestations de la population concernant ces taux n'ont pas empêché la procédure d'aller jusqu'au bout. Selon certaines personnes expropriées, « il n'y avait aucun espoir que le Gouvernement fasse marche arrière, non pas parce que les règles d'expropriation n'étaient pas souples, mais simplement parce que ceux qui en exigeaient l'application étaient très puissants ». Pour eux, en effet, dans cette affaire, la garantie de l'application des règles ne résidait pas dans la force obligatoire de celles-ci, mais dans la puissance des acteurs que l'application desdites règles arrangeait.

Curieusement toutefois, c'est seulement après l'expropriation que l'expertise chinoise aurait eu lieu. Elle devait aboutir à la conclusion que l'emplacement proposé par le gouvernement burundais ne convenait pas à la réalisation du projet. Cependant, le terrain était déjà devenu propriété de l'État et, quelques mois après, il aurait été distribué entre un certain nombre d'élites politiques. Celles-ci pouvaient ultérieurement en revendre des parcelles à des prix vingt à trente fois supérieurs à celui de leur acquisition et de l'indemnisation des expropriés. Pourtant, la loi est claire sur le fait que, si les terres expropriées ne sont plus affectées aux besoins pour lesquels elles ont été expropriées, elles doivent retourner dans le patrimoine des derniers propriétaires<sup>51</sup>. En ce point, comme la loi ne jouait plus en faveur des acteurs les plus puissants, il fallait ou bien l'interpréter de telle sorte qu'elle le soit, ou bien simplement n'en pas tenir compte et « user de la force » pour assurer l'application des décisions prises... Selon les propriétaires expropriés, ces deux moyens ont été concrètement mis en œuvre. D'un côté, l'administration aurait expliqué que les terres étaient déjà tombées définitivement dans le patrimoine de l'État et que la question de leur retour dans les patrimoines des anciens propriétaires ne se posait donc plus. D'un autre côté, certains propriétaires ont affirmé avoir subi des menaces afin de ne pas maintenir leur plainte. Pour d'autres, il leur avait suffi de prendre connaissance des noms des acquéreurs pour être terrifiés et ne plus oser réclamer quoi que ce soit. « On ne plaisante pas avec ces gens qui sont capables de vous tuer à tout moment », nous confiaient-ils en faisant référence aux massacres à travers leur province (massacres auxquels nous allons revenir brièvement un peu plus loin).

---

<sup>50</sup> Voir : Loi n° 1/008 du 1<sup>er</sup> septembre 1986 portant Code foncier du Burundi, BOB, n° 7 à n° 9/86.

<sup>51</sup> *Ibid.*

Toujours dans sa recherche d'un lieu pour la construction du palais, le gouvernement proposa ensuite l'expropriation d'autres terrains à proximité des précédents. Dans un premier temps, il décida d'exproprier 16 hectares, que les propriétaires acceptèrent de céder<sup>52</sup>. Peu après, il passa à 20 hectares, et ensuite à 40 hectares, arguant qu'il lui fallait plus d'espace afin de pouvoir ériger des bâtiments administratifs à proximité du palais. Les propriétaires s'organisèrent pour négocier les 40 hectares. Un projet de contrat fut même préparé pour clôturer le dossier. Cependant, quelques jours avant la signature officielle dudit contrat, les représentants du gouvernement changèrent encore une fois leur exigence : il leur fallait désormais 200 hectares parce que, disaient-ils, l'entourage du quartier présidentiel et administratif devrait abriter des maisons « d'un certain standing ». Bien que s'étant retrouvés dans une autre logique que celle de l'expropriation pour cause d'utilité publique annoncée au départ, les propriétaires demandèrent alors l'autorisation de construire eux-mêmes les bâtiments, conformément bien entendu aux plans proposés par le gouvernement, et sinon de revendre les terrains à des personnes capables de le faire. Mais le gouvernement refusa.

Certains de ces propriétaires nous ont avoué avoir eu écho d'une rumeur selon laquelle, derrière cette expropriation, se dissimulerait l'idée d'un accaparement pur et simple des terres et de leur distribution à certaines élites politiques au pouvoir. Cependant, ils avaient besoin d'éléments de preuve pour pouvoir étayer leurs soupçons. Et dans ce but, ils avaient fait plusieurs propositions, auxquelles ils ne tenaient pas plus que cela, mais juste pour arriver à trouver des éléments qui pouvaient prouver l'intention de spoliation dans le chef du gouvernement. Si ces preuves n'étaient pas suffisantes aux yeux des tribunaux, elles pourraient en tout cas fournir de la matière aux principaux acteurs intermédiaires, permettant à ceux-ci de dénoncer les faits publiquement, par le biais des médias, de la société civile et des partis politiques de l'opposition.

Et, alors que les discussions étaient toujours en cours, « un bon matin, des tracteurs sont venus soi-disant tracer des voies d'accès pour l'acheminement du matériel pour la construction du Palais présidentiel, détruisant les cultures qui se trouvaient dans nos champs », nous a rapporté l'un des propriétaires. Cela occasionna une contestation immédiate des propriétaires, laquelle se solda par la dispersion des manifestants par la police au moyen de gaz lacrymogènes.

Ce fut ce dernier fait qui allait pousser les propriétaires à s'organiser afin de contacter les médias. Ils savaient que le contexte ne se prêtait pas à une action en justice apte à faire reculer les membres du gouvernement impliqués dans ce dossier, mais qu'une surmédiation de l'affaire pouvait accroître la pression exercée sur ces derniers et, par là, augmenter les chances de ne pas se voir expropriés. En effet, selon l'un des membres du

---

<sup>52</sup> Ces propriétaires, soit une centaine de familles environ, se sont organisés pour mettre en place une commission qui les représenterait dans les pourparlers avec le gouvernement.

comité des propriétaires, le parti au pouvoir était très puissant mais n'avait pas d'unité. En son sein, il y aurait « plusieurs centres de décisions qui n'étaient pas toujours coordonnés ». Et donc, le comité pouvait compter sur cette division interne et diffuser l'affaire dans les médias de telle sorte qu'il puisse « interpeller [les membres de] l'aile modérée du parti et compter sur leur désolidarisation d'avec les artisans de cette expropriation ».

Par ailleurs, sachant qu'ils avaient « à faire à des puissants qui pouvaient faire et défaire la loi », les propriétaires ont toujours essayé, dans leurs discussions avec les autorités, de montrer à celles-ci que le gouvernement devait être le modèle par excellence dans le domaine du respect de la loi. Ainsi, bien que les autorités fussent plus intéressées à faire prévaloir leurs propres intérêts qu'à respecter la loi, elles ont tout de même essayé de baser leurs décisions sur des règles légales, c'est-à-dire celles pouvant 'coller' avec leurs intérêts, et sinon d'interpréter ces règles dans un sens qui les arrangeait. Mais, dans cet exercice juridique périlleux, les autorités se sont souvent retrouvées coincées par leur prétendue référence à une loi, référence forcée et ne correspondant donc à aucune réalité. Et les propriétaires n'ont jamais raté l'occasion de porter ces écarts à la connaissance des médias qui, à leur tour, ont organisé des interviews sur ces sujets avec des membres du gouvernement. Il est arrivé plusieurs fois que ces derniers ne soient pas arrivés à donner des réponses satisfaisantes et en outre, dans certaines situations, aient promis de réétudier certains aspects de l'affaire. Ce genre d'impasses a contraint plus d'une fois le gouvernement à surseoir à certaines de ses décisions au profit des propriétaires, comme nous allons le voir plus loin (dans les cas où le dossier est arrivé jusqu'à l'ombudsman). Quoi qu'il en soit, ce qui précède nous montre que, bien que populations réputées « dominées », les victimes de l'accaparement des terres n'étaient pas naïves, et à l'inverse parfaitement capables de déceler les écarts entre les lois et leur application, ainsi que de mettre en place des stratégies alternatives pour ne pas perdre leurs terres.

Disons un mot de plus de ces mêmes propriétaires. Ce ne sont pas seulement les aspects financiers qui ont déterminé leurs comportements dans l'affaire qui nous occupe ici. Ils étaient aussi capables d'en expliquer les contours politiques et de se préparer à agir en conséquence. En effet, même s'ils étaient pour l'essentiel des Hutu, c'est-à-dire partageant la même ethnie que le parti au pouvoir, et constituaient de ce fait, du moins en principe, une réserve électorale importante, le passé récent du pays avait montré le contraire. En effet, Bujumbura rurale avait toujours voté majoritairement pour les partis hutu rivaux du CNDD-FDD. Ainsi, en 2005, cette province avait majoritairement voté pour le parti FRODEBU. En 2010, il a fait de même mais cette fois-ci pour le FNL, lequel a quitté l'arène électorale pour des raisons de fraudes présumées. Cela a eu une double conséquence. D'une part, la province de Bujumbura rurale s'est révélée manquer de personnalité au sein du gouvernement, cela ne lui permettant pas de défendre les intérêts

de ses habitants. D'autre part, le parti au pouvoir aurait gardé rancune de ce désaveu de la part de la population de Bujumbura rurale. On l'a tout d'abord remarqué dans différents discours des autorités gouvernementales après les élections de 2010. Ensuite est venu le temps de traquer les militants du FNL dans cette province pour pouvoir en éradiquer la base même. Cette traque a fait plusieurs dizaines de mort et des nombreux réfugiés<sup>53</sup>.

Revenons maintenant à notre affaire. Après les péripéties que nous avons décrites, les propriétaires ont finalement sollicité la médiation de l'ombudsman burundais. Rappelons que l'institution de l'ombudsman est prévue par l'Accord d'Arusha. Selon cet Accord, l'ombudsman « reçoit les plaintes et mène des enquêtes relatives aux fautes de gestion et à la violation des droits des citoyens du fait des agents de la fonction publique et du judiciaire, et fait des recommandations à ce sujet aux autorités compétentes ». L'ombudsman assure aussi une médiation entre l'Administration et les citoyens et entre les différents ministères de l'Administration. Enfin, il joue le rôle d'observateur en ce qui concerne le fonctionnement de l'Administration publique. L'ombudsman sollicité cette-fois-ci fit une proposition de règlement partiel du contentieux, lequel a été signé l'an dernier par les deux parties. Cette médiation proposait l'arrêt des travaux de traçage des voies d'accès ; demandait à la population de s'organiser pour ne céder d'abord que 40 hectares au gouvernement qui, en contrepartie, s'engageait à procéder à l'indemnisation conformément à la loi.

Cependant, aux yeux des propriétaires, la décision de l'ombudsman était insatisfaisante, et pour plusieurs raisons. D'une part, le taux d'indemnisation proposé par le gouvernement était celui du code foncier de 1986, alors qu'un autre taux plus intéressant, celui du nouveau code de 2011, pouvait être appliqué<sup>54</sup>. D'autre part, jusqu'à présent, même le montant modique prévu n'avait pas été payé aux propriétaires expropriés, alors que la loi en faisait un préalable. S'y ajoutait que la mesure d'octroi de 40 hectares au gouvernement n'était pas définitive ; celui-ci pouvait encore décider à tout moment de poursuivre l'expropriation. C'est pour cela que les propriétaires n'avaient ni le droit de céder le reste de leurs terres, ni celui de les sécuriser par un enregistrement, et qu'ils étaient nombreux à être mécontents. Mais certains autres ont cependant apprécié le fait que la décision relative à l'expropriation des 200 hectares ait été suspendue. Pour ceux-ci, « l'Ombudsman ne pouvait pas ridiculiser le Gouvernement et n'avait pas assez de pouvoir pour arrêter les actes des membres qui convoitaient ces terres ». Et donc, pour ces derniers propriétaires, cette façon de faire était la meilleure et jouait en tout cas en faveur des familles possédant des terres, à

---

<sup>53</sup> Selon le rapport de Human Rights Watch, entre autres. Voir : HUMAN RIGHTS WATCH, « *Tu n'auras pas la paix tant que tu vivras* ». *L'escalade de la violence politique au Burundi*, New York, mai 2012. Voir le site : <http://www.hrw.org/fr> - consulté par nous le 4 juin 2012.

<sup>54</sup> Voir : Loi n° 1/13 du 9 août 2011 portant révision du Code foncier du Burundi.

condition qu'on cesse de ne regarder que les droits qui sont les leurs et qu'on considère aussi et surtout le déséquilibre flagrant des rapports de force.

#### **4. POUR MIEUX COMPRENDRE LE JEU DES ACTEURS ET LES RAPPORTS DE FORCE DANS L'ARÈNE FONCIÈRE AU BURUNDI**

Les études de cas que nous venons de décrire ci-dessus nous ont permis de déterminer trois catégories d'acteurs dans les différentes arènes foncières : les groupes stratégiques puissants, les groupes stratégiques dominés, les arbitres et intermédiaires. Si, classiquement, l'accaparement des terres concerne souvent aussi des investisseurs étrangers, il n'en a pas été de même dans les cas étudiés par nous. Au Burundi, en lieu et place d'investisseurs étrangers, on trouve au contraire des élites politiques du pays. C'est pour cela que nous avons défini l'accaparement des terres comme étant un phénomène qui s'inscrit dans la lutte pour les ressources et consistant en une véritable course à l'acquisition massive de terrains appartenant à l'État ou à des particuliers, terrains convoités par ces élites locales pour de pures raisons d'investissement.

Nos études de cas nous ont aussi permis de voir comment l'essentiel des principes et des normes qui interviennent réellement dans le règlement des conflits fonciers au Burundi s'écartent de ceux plébiscités dans les mécanismes de résolution desdits conflits. En illustrant les écarts entre les normes formelles théoriquement applicables et la « gouvernance réelle » dans le règlement de ces derniers, nous avons insisté sur trois éléments : (1) Cette « gouvernance réelle » crée et/ou sélectionne des normes applicables dans une pluralité de cadres normatifs. (2) Ce processus de choix est déterminé par les intérêts des acteurs dominants ; et, en outre, l'application de ces normes résulte de la manière dont les rapports de force sont structurés. (3) Enfin, les acteurs dominés ne sont pas dupes ; ils n'abandonnent pas leur sort au seul verdict des normes, de même qu'ils ne cessent de mettre en place des stratégies pour renverser le cours des choses tel que voulu ou établi par les acteurs dominants. En un mot, ces études de cas nous ont permis de montrer le pluralisme juridique à l'œuvre dans la résolution des conflits fonciers liés à l'accaparement des terres au Burundi, bien que ces études nécessitent la prise en compte d'une série de concepts supplémentaires venant leur donner un éclairage meilleur.

Premièrement, chaque espace social que décrit le pluralisme juridique a ses normes, et, dans les cas étudiés par nous, il en a donc été ainsi par exemple au plan des lois étatiques, des normes de la CNTB, des coutumes, etc. Mais, n'étant pas limités à un seul espace social, les acteurs pouvaient puiser dans les normes appartenant à plusieurs espaces fort divers. Dès lors, ce n'était pas l'appartenance à un espace social précis qui a souvent déterminé les normes applicables mais l'intérêt des acteurs en jeu. Autre-

ment dit, c'est en fonction de leurs intérêts que ces acteurs pouvaient puiser dans des espaces sociaux différents les normes qui leur étaient les plus favorables. C'est ce qui ressort très exactement du concept de « *forum shopping* »<sup>55</sup>, lequel correspond au fait que, dans un espace – un forum – déterminé, chaque individu a la capacité, en fonction des rapports sociaux existant, de choisir dans un éventail de cadres normatifs celui qui répond le mieux à ses intérêts et lui permet de les faire respecter<sup>56</sup>. En ce sens, dans le cadre de la résolution des conflits fonciers au Burundi, la notion de *forum shopping* implique la connaissance des logiques d'action des arbitres, c'est-à-dire une recherche de ce qui fonde le choix des normes par ces arbitres. Bref, la tentative de comprendre quelles rationalités sont à l'œuvre à la base de chacune de leurs actions.

Deuxièmement, il nous semble important de souligner le rôle de certains espaces sociaux que nous avons identifiés dans nos études de cas. En effet, en dehors du pluralisme juridique, nous avons été en présence d'un pluralisme institutionnel où se confrontaient plusieurs centres de décisions. Cette confrontation faisait souvent émerger de nouvelles formes d'autorité et de légitimité qui s'attribuaient le pouvoir sur des bases autres que légales, souvent au grand désavantage des acteurs les plus faibles. À travers l'analyse des relations de pouvoir, il nous a été possible de comprendre les effets du pluralisme institutionnel sur la légitimité du cadre formel légal. Spécifiquement, dans les conflits fonciers que nous avons étudiés, le pluralisme institutionnel ne favorisait pas les gouvernements locaux, qui ont pour but de mettre en place une gouvernance de proximité et d'y impliquer activement les gouvernés. Au contraire, ce pluralisme faisait des institutions locales décentralisées une sorte de prolongement des institutions déconcentrées et nationales, elles-mêmes souvent confondues avec le parti majoritaire. Dans nos études de cas, le rôle de la commune et, dans une certaine mesure, de la CNTB ont été très révélateurs sur ce point.

Troisièmement, s'il y a lieu de comprendre le recours au *forum shopping* dans le chef d'acteurs stratégiques, on peut se demander ce qu'il en est des arbitres qui, eux, sont en principe appelés à déterminer les normes de façon objective. Or, dans nos études de terrain, nous avons vu qu'en réalité les arbitres étaient généralement du côté des acteurs stratégiques les plus puissants... Cependant, pour continuer à asseoir la légitimité de leur cadre normatif formel, les arbitres ne sélectionnent pas simplement les règles qui les arrangent. Bien que ce soit souvent les plus puissants qui l'emportent, on n'est pas dans un contexte de loi de la jungle, où la victoire est déterminée uniquement par la force. Il existe en effet des normes théoriquement applicables et les arbitres ont besoin de stratégies pour pouvoir les contourner. Mais comment arrivent-ils effectivement à jouer ce jeu ? Pour pouvoir com-

<sup>55</sup> MEINZEN-DICK, R. S., PRADHAN, R., *op. cit.*

<sup>56</sup> Voir : PETERS, P. E., "Inequality and Social Conflict Over Land in Africa", *Journal of Agrarian Change*, vol. 4, n° 3, 2004, pp. 269-314.

prendre comment les arbitres parviennent à mettre en place ces stratégies, il est important de comprendre quelques concepts développés par James Scott, concepts que nous essayerons ensuite d'adapter à la technique qu'adoptent les arbitres dans l'arène foncière au Burundi. Il s'agit des concepts de « textes publics » et de « textes cachés »<sup>57</sup>.

En effet, en 1990, dans *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*, l'anthropologue James C. Scott montrait qu'être subalterne, en démocratie comme en tyrannie, ne signifie pas tout d'abord être aliéné à une idéologie qui cherche à légitimer l'ordre des choses. C'est souvent plutôt se contraindre à se soumettre en public, tout en résistant en cachette, derrière le dos du pouvoir. Scott a proposé deux concepts pour mieux comprendre cette forme de résistance : les « textes publics », discours affirmant le pouvoir des élites dominantes, et les « textes cachés », discours des coulisses, contestant ce pouvoir. Ainsi, Scott montre que, dans l'espace caché, les subalternes mettent en place des « infra-politiques » qui sont des formes de résistance déguisée cherchant à défier les textes publics. Ainsi, dit Scott, « sous les formes publiques de domination et de révolte spectaculaire existe toute une infra-politique cachée et obéissant à d'autres règles, qui, en vérité, constitue peut-être l'essentiel de la vie politique des dominés ». Pour plus de facilité, nous appellerons « jeu des sphères » cette coexistence stratégique entre les textes cachés et les textes publics qui fait la cohérence des « infra-politiques ».

Bien que Scott n'étudie ce « jeu des sphères » que dans le chef des subalternes, signalons qu'on observe le même phénomène dans le chef des arbitres. En effet, malgré leur autorité, les arbitres ont toujours besoin d'asseoir certaines stratégies dans la sphère cachée, pour soutenir une logique qu'ils ne peuvent pas exprimer comme telle dans la sphère publique. Plus concrètement, les concepts introduits par Scott nous ont permis de comprendre plus facilement comment, dans la sphère cachée, les arbitres décident et parviennent souvent à faire prévaloir les intérêts d'acteurs puissants alors que, dans la sphère publique, ils se présentent comme impartiaux afin d'essayer de préserver la légitimité du cadre normatif formel. D'ailleurs, aussi bien dans le chef d'acteurs dominants que dans le chef d'acteurs dominés, il y a lieu d'étudier la manière dont les stratégies sont mises en place

---

<sup>57</sup> Pour mieux comprendre la notion de « textes cachés », nous pouvons lire ce qui suit dans : SCOTT, J. C., « Infra-politique des groupes subalternes », *Vacarme 36 / chantier savoir et pratiques des gouvernés*, 2006, <http://www.vacarme.org/article675.html> – consulté par nous le 10 avril 2012 : « Par 'texte caché', nous traduisons ici la notion centrale de l'ouvrage, 'hidden transcript', littéralement « transcription cachée » ou « version cachée des faits », qui s'oppose à celle de 'public transcript' (« texte public »), qui désigne l'ensemble des interactions ouvertes entre subalternes et dominés. La notion de 'hidden transcript' désigne ainsi l'ensemble des discours et pratiques qui prennent place 'en coulisse', en deçà de l'observation directe des dominants, et qui peuvent confirmer, contredire ou infléchir ce qui apparaît dans le texte public. »

dans la sphère cachée, et exprimées – sous forme d'infra-politiques – dans la sphère publique.

Quatrièmement, le pluralisme juridique et le *forum shopping* présentent la société comme un espace immobile. On est en effet dans un espace où il existe bien un ensemble de normes parmi lesquelles les individus essaient de choisir celles qui les arrangent. Pourtant, ces normes ne sont pas si immuables que cela. Elles se construisent et se développent au fur et à mesure du jeu sociopolitique. D'où le besoin de considérer le concept de normes pratiques, qu'Olivier de Sardan définit comme étant les normes qui régulent effectivement la « gouvernance réelle » et qui souvent s'écartent des normes formelles théoriquement applicables<sup>58</sup>. Nous avons vu plusieurs fois des telles normes dans nos études de cas.

Cinquièmement, les cas étudiés nous ont montré que les mécanismes de règlement des conflits fonciers tels que définis par les Accords d'Arusha avaient du mal à atteindre les objectifs escomptés à cause des rapports de force inhérents à la spécificité du contexte et des acteurs qu'il faut prendre en considération. Les normes rationnelles légales qui sont promues à travers ces mécanismes viennent se croiser à des pratiques obéissant à des normes différentes, telles que le clientélisme, le néo-patrimonialisme, le népotisme, etc., ce qui crée une situation complexe et hybride. Ainsi, outre le pluralisme juridique déjà en place, on se retrouve dans une situation de coexistence de plusieurs cadres normatifs sur fond des rapports de force. Dès lors, si le *forum shopping* qui en résulte est clairement à l'avantage des acteurs puissants, on peut se demander ce qu'il en est du sort des acteurs dominés.

Selon ce que nous avons observé dans nos études de cas, les acteurs dominés ne sont en effet pas passifs. Ils peuvent mettre en place des stratégies qui ont pour but de faire reculer le gouvernement sur certaines décisions. Ils ont d'ailleurs, nous l'avons dit, prouvé plusieurs fois leur « agencité » en faisant pression sur le gouvernement, soit de façon directe par des activités de contestation, soit via les médias, les organisations de la société civile, les partis politiques de l'opposition, les bailleurs des fonds, etc. Et c'est pour le renforcement des capacités de ces acteurs faibles à pouvoir renverser le cours des choses, tel que voulu ou établi dans l'arène foncière par les acteurs puissants, que nous plaidons. Si, à long terme, il est normal d'envisager la mise en place d'un authentique État de droit respectueux des normes rationnelles légales, nous estimons que le renforcement d'acteurs dominés en vue de leur « agencité » est une nécessité immédiate et urgente.

Il s'agit d'ailleurs d'un travail qui est déjà partiellement réalisé par certains intermédiaires tels des ONG et des médias privés, qui méritent d'être soutenus afin qu'ils aient plus d'efficacité encore. Nous faisons ici référence aux efforts faits par certains médias privés pour dénoncer les injustices à l'égard d'acteurs faibles ; à ceux de la société civile dans son rôle de

---

<sup>58</sup> OLIVIER DE SARDAN, J.-P., « À la recherche des normes... », *op. cit.*

conseillère auprès des comités représentant les acteurs faibles ; à ceux des églises dans leurs incessants appels à différentes institutions républicaines en vue d'un règlement « pacifique et juste » des conflits fonciers; à ceux aussi de certaines ONG internationales qui ont souvent demandé à leurs gouvernements respectifs, partenaires du Burundi, d'insister dans leurs accords de coopération sur la nécessité d'une résolution « juste et équitable » des mêmes conflits ; etc. Comme nous l'avons vu dans nos études de cas, toutes ces initiatives peuvent parfois avoir une incidence sur la résolution de conflits fonciers à la base et, dans une certaine mesure, mettre les acteurs dominés dans une situation plus confortable pour pouvoir défendre leurs terres.

Louvain-la-Neuve, juin 2012

