

« DISPOSITIF », DU JEU AU SENS. PROGRAMME DE SÉCURISATION FONCIÈRE OU INSTRUMENT DU POUVOIR-SAVOIR AU BURUNDI ?

par Aymar Nyenyezi Bisoka et Oana Marina Panait

Abstract

Using a combination of approaches to the concept of “apparatus”, this article questions the description of the land tenure security program in Burundi as a set of neutral technical tools used for the recognition of land access rights and which is limited to simple identifications and records of existing rights. Firstly, it observes that this program is a power apparatus which directs and orientates the conduct of land users. Then, the article shows how this power creates knowledge, which contributes to the legitimacy and the reinforcement of power. The knowledge underlying the land tenure security apparatus in Burundi can be understood through the analysis of the dominant paradigm used in the context of land reforms in Africa. Moreover, the article focuses on the contemporary paradigm which establishes links between land tenure, land securitisation and fight against poverty in Burundi. Finally, the article attempts to understand the effects of power relations created by the land tenure security apparatus in the Burundian context. The article particularly analyses the land tenure security apparatus in Burundi as a “semi-autonomous social field”, which is the basis both of legal pluralism and of the complex translation processes that are able to modify its main potentials of neutrality.

1. INTRODUCTION : COMMENT COMPRENDRE AUJOURD’HUI LE PROGRAMME DE SÉCURISATION FONCIÈRE¹ « POST-ARUSHA » AU BURUNDI

Comme dans beaucoup de pays d’Afrique sub-saharienne, le Burundi a lancé, depuis 2007, le programme de sécurisation foncière initié et piloté par des bailleurs de fonds externes². Ce programme s’inscrit dans un contexte de forte demande d’une réforme foncière aussi bien au niveau local que national. Cette demande se retrouve tout d’abord dans l’Accord de paix d’Arusha de 2000 qui, politiquement, sanctionne la fin de plusieurs décennies de conflits politico-ethniques et de guerre civile au Burundi. Cet Accord stipule que : « Le Code foncier du Burundi doit être révisé afin de l’adapter aux problèmes

¹Dans le présent article, nous appelons « programme de sécurisation foncière » l’ensemble d’initiatives mises en place par différents intervenants institutionnels dans le but de mettre en œuvre les prescrits du code foncier de 2011 concernant la décentralisation foncière. Dans ce sens, nous considérons ce programme comme étant un « instrument d’action publique » (LASCOURMES, P., LE GALÈS, P., Gouverner par les instruments, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2004, p. 12) que nous allons essayer de déconstruire progressivement grâce à une mobilisation théorique pluridisciplinaire.

²Voir : DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA COOPÉRATION SUISSE (DDC), “Devis-programme N° 2, période de croisière du 1^{er} juillet 2008 au 30 juin 2009”, programme *Gutwara Neza*, Bujumbura, 2008. “Document de planification Burundi 2007-2010. Programme de gestion décentralisée des terres dans la Province de Ngozi”, Bujumbura, novembre 2006.

actuels relatifs à la gestion des terres »³.

Dès le début des années 2000, plusieurs facteurs ont permis de consolider un consensus entre les différents intervenants, nationaux et internationaux, sur la nécessité de réformer le code foncier. Il s'agit principalement des limites du code foncier de 1986, de l'exiguïté des terres par rapport à la démographie, de multiples conflits fonciers liés aux rapatriés et aux retournés⁴, etc.⁵ Pourtant, il faudra attendre l'année 2008 pour qu'une *Lettre de politique foncière*⁶ puisse être mise en place. C'est cette *Lettre de politique foncière* qui servira de fondement à la loi foncière⁷ qui sera votée par le Parlement burundais en 2011⁸ et qui sera le fondement des initiatives de sécurisation foncière au Burundi.

Ce programme de sécurisation foncière part des postulats selon lesquels l'essentiel des conflits fonciers au Burundi sont liés à la non-titrisation des terres ou à l'inefficacité d'instances informelles de médiation des conflits. Ainsi, le programme vise deux objectifs : la consolidation de la paix à travers un rapprochement des instances d'enregistrement des terres – à partir d'une décentralisation foncière – et la promotion du développement rural et la réduction de la pauvreté – à travers l'accès au crédit⁹.

Comment peut-on aujourd'hui analyser ce programme – sept ans après – et les processus qui y ont mené, en l'absence de toute évaluation quant à leurs résultats et leurs impacts ? En d'autres termes, comment cerner les rapports de pouvoir qui sous-tendent ce programme de sécurisation foncière, entendus au sens d'une politique publique ?

À partir d'une combinaison d'approches sur le concept de « dispositif », le présent article remet en question la présentation du programme de sécurisation foncière au Burundi comme un ensemble d'outils techniques neutres, de reconnaissance de droits d'accès à la terre se limitant aux simples identifications et enregistrements des droits existants. Il montre tout d'abord que ce programme constitue un dispositif de pouvoir orientant la conduite

³ RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi*, Arusha, 28 août 2000.

⁴ Termes utilisés au Burundi pour désigner les déplacés intérieurs qui sont de retour dans leurs villages de départ. Voir : RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, COMMISSION NATIONALE DES TERRES ET AUTRES BIENS, *Organisation et activité 2006-2010*, Bujumbura, CNTB, 2010, pp. 1-3.

⁵ Voir : RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *La Lettre de politique foncière*, 2008, pp. 3-6.

⁶ Voir : Décret N° 100/72 du 26 avril 2010 portant adoption de la lettre de politique foncière au Burundi.

⁷ Voir : Loi N° 1/13 du 9 août 2011 portant révision du code foncier du Burundi.

⁸ On le verra plus tard, le programme de sécurisation foncière au Burundi commence en 2007 et se base sur une loi foncière qui sera votée quatre ans plus tard, sinon sur une Lettre foncière publiée un an plus tard.

⁹ On retrouve ce postulat dans la *Lettre de politique foncière* ainsi que dans toutes les formulations des initiatives des bailleurs des fonds et des organisations de la société civile qui interviennent dans la sécurisation foncière. Nous reviendrons plus tard sur cette rhétorique dont la spécialité et la temporalité dépassent de très loin le programme de sécurisation foncière au Burundi.

des usagers fonciers (1). Ensuite, l'article montre la manière dont ce pouvoir crée le savoir, un savoir qui légitime ce dernier et le renforce. Ce savoir qui sous-tend le dispositif de sécurisation foncière au Burundi peut être analysé à partir du « référentiel » qui a été utilisé dans le cadre des réformes foncières en Afrique et qui établit des liens entre la sécurisation foncière, la titrisation des terres et la lutte contre la pauvreté au Burundi (2). Enfin, l'article essaye de comprendre les effets des relations de pouvoir créés par le dispositif de sécurisation foncière dans le contexte burundais. L'article analyse particulièrement le dispositif de sécurisation foncière au Burundi comme un « champ social semi-autonome » à la base du pluralisme juridique et des processus complexes de « traduction »¹⁰ à même de modifier les principales prévisions de neutralité (3).

2. CERNER LES RAPPORTS DE POUVOIR AUTOUR DU PROGRAMME DE SÉCURISATION FONCIÈRE AU BURUNDI : POUR UNE MOBILISATION MULTIDISCIPLINAIRE

Les questions que pose le présent article appellent à une mobilisation théorique multidisciplinaire dans la mesure où elles cherchent plus à mobiliser des clés théoriques pour comprendre des dynamiques sociales complexes, qu'à illustrer une approche théorique donnée. Il mobilise ainsi trois principaux concepts, développés respectivement en sociologie critique, en sciences politiques et en socio-anthropologie : « le dispositif »¹¹, « le référentiel »¹² et « le champ social semi-autonome »¹³.

En effet, pour rendre compte des principaux arguments ci-dessus énoncés, le présent article s'inscrit au départ dans la continuité des travaux qui, pour examiner l'action publique et l'État, se penchent sur l'examen de ce que Lascombes et Le Galès appellent « l'instrumentalisation de l'action publique »¹⁴. Il s'agit plus précisément d'une approche analytique des relations de pouvoir que Foucault avait déjà examinées sous la forme de « pratiques

¹⁰Nous considérons ici la 'traduction' (CALLON, M., "Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc", *L'Année sociologique*, vol. 36, 1986, p. 180 *et sq.*) comme un processus de 'décodage et recodage' (JOBERT, B., MULLER, P., *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987) ou encore de 'transcodage' (LASCOMBES, P., "Rendre gouvernable : de la 'traduction' au 'transcodage' : l'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique", in CURAPP, *La Gouvernabilité*, Paris, Presses universitaires de France, 1996, pp. 325-338).

¹¹ FOUCAULT, M., *Dits et écrits*, Paris, Gallimard, 1994, p. 299.

¹² JOBERT, B., MULLER, P., *op. cit.*

¹³ MOORE, S. F., "Law and social change: The semi-autonomous social field as an appropriate subject of study", *Law and Society Review*, vol. 7, n° 4, 1973, pp. 719-746.

¹⁴ LASCOMBES, P., LE GALÈS, P., *op. cit.*, p. 21.

complexes et multiples de «gouvernementalité»¹⁵ qui comprennent « des formes rationnelles, des procédures techniques, des instrumentations »¹⁶.

Pour Foucault, le pouvoir s'exerce à travers ces pratiques ou ces « dispositifs¹⁷ concrets », dispositifs qui « fonctionnent plus par la discipline que par la contrainte et cadrent les actions et représentations de tous les acteurs sociaux »¹⁸. Dans le présent travail, nous exploitons le travail de Foucault à partir de ces évolutions et sous trois angles.

Premièrement, nous recourons à la notion de « gouvernance par les instruments » qui, telle que développée par Lascoumes et Le Galès¹⁹, est une approche de l'analyse de l'action publique²⁰. En effet, ancrés dans la tradition foucauldienne, ces auteurs analysent les effets produits par les choix de certains types d'« instruments d'action publique (IAP) »²¹. Ils vont au-delà de l'approche jusque-là dominante qui examinait uniquement les raisons qui sous-tendent ces choix, car dans leur approche par instruments, « un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise les rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur »²². Ainsi, les IAP ne sont pas des outils « réductibles à une rationalité technique pure »²³. Par contre, ils sont « porteurs des valeurs nourries d'une interprétation du social et des conceptions précises du mode de régulation envisagé »²⁴.

¹⁵ *Ibidem*, p. 17.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Foucault définit le dispositif comme étant « un ensemble résolument hétérogène comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques ; bref, du dit aussi bien que du non-dit, voilà les éléments du dispositif. Le dispositif lui-même c'est le réseau qu'on établit entre ces éléments [...] par dispositif, j'entends une sorte [...] de formation qui, à un moment donné, a eu pour fonction majeure de répondre à une urgence. Le dispositif a donc une fonction stratégique dominante » (*Ibidem*, p. 299).

¹⁸ LASCOUMES, P., LE GALÈS, P., *op. cit.*, p. 17.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Cette approche voit l'instrument de l'action publique comme « un dispositif technique et social » qui a des effets en dehors des rapports des forces qu'il peut engendrer. Elle propose une vision objectivée des instruments dénoués des acteurs, des rapports de force et des alliances (ZITTOUN, P., « Les indicateurs, un nouveau mode de régulation des échanges polycentriques ? », 8^e congrès, Association française de Science politique, Lyon, 14-16 septembre 2005 ; ZITTOUN, P., « L'approche constructiviste des instruments », *Colloque international « Les nouveaux instruments d'action publique : mise en discussion théorique »*, Sciences Po Paris, 6-11 janvier 2011). L'approche par les instruments propose une perspective socio-historique qui essaye de comprendre l'histoire de l'instrument, en dehors des dynamiques de pouvoir.

²¹ LASCOUMES, P., LE GALÈS, P., *op. cit.*

²² *Ibidem*, p. 13.

²³ *Ibidem*, p. 14.

²⁴ *Ibidem*, p. 13.

Ce volet social implique que les IAP sont d'un côté lié à des acteurs et sont de l'autre côté en évolution continue²⁵. Aussi recourrons-nous au concept de « champ social semi-autonome »²⁶ pour rendre compte des effets sociaux du dispositif de sécurisation foncière. En effet, ce concept permet de montrer que les IAP ne sont pas des outils « réductibles à une rationalité technique pure »²⁷. En effet, au sens de Moore²⁸, il y a lieu de considérer certains IAP comme étant des « champs sociaux semi-autonomes » dans la mesure où, au-delà de leurs caractéristiques et leurs fonctionnements, ils ont la capacité de générer leurs propres règles et d'exprimer leurs intérêts. Dans ce sens, les IAP peuvent générer le pluralisme normatif ainsi qu'un processus de traduction plus ou moins complexe²⁹.

Deuxièmement, nous recourons à l'approche des politiques publiques qui analyse l'instrument comme un « dispositif technique » construit par les acteurs pour répondre à un problème, sans postuler a priori que le dispositif a des effets sociaux³⁰. Le « référentiel »³¹, concept utilisé dans cette approche, va être mobilisé dans la présente analyse pour essayer de comprendre comment les acteurs construisent les savoirs qui soutiennent les rapports de pouvoir que transmette le « dispositif technique et social ». En effet, pour expliquer le travail cognitif et politique qui permet d'établir la cohérence entre différents secteurs, Muller propose le concept de 'référentiel' de politique publique³². Ils distinguent le 'référentiel global' et le 'référentiel sectoriel'³³. Dans

²⁵ *Ibidem*, p. 14. De plus, ces caractéristiques sont liées « à une histoire » et sont « indissociables des finalités qui lui sont attribués » (*Ibidem*, p. 15). Les IAP « déterminent la manière dont les acteurs se comportent, créent des incertitudes sur les effets des rapports de force, conduisent à privilégier certains acteurs et intérêts et à écarter d'autres, contraignent les acteurs et leurs offres des ressources, et véhiculent une représentation des problèmes » (*Ibidem*, p. 16).

²⁶ Voir : MOORE, S. F., *op. cit.* Ajoutons que, par semi-autonomie d'un champ social, Moore entend « the fact that it can generate rules and customs and symbols internally, but that it is also vulnerable to rules and decisions and other forces emanating from the larger world by which it is surrounded. The semi-autonomous social field has rule-making capacities, and the means to induce or coerce compliance; but it is simultaneously set in a larger social matrix which can, and does affect and invade him (...) » (*Ibidem*, p. 720).

²⁷ LASCOUMES, P., LE GALÈS, P., *op. cit.*

²⁸ MOORE, S. F., *op. cit.*

²⁹ Le phénomène de traduction est conçu comme un processus politique de problématisation, d'intéressement, d'enrôlement et de mobilisation. Voir : CALLON, M., "Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc", *L'Année sociologique*, vol. 36, 1986, p. 180 *et sq.*

³⁰ Ajoutons que cette approche présente une vision plutôt constructiviste sur les instruments, contrairement à la première approche développée (voir : ZITTOUN, P., "L'approche constructiviste ...", *op. cit.* ; id., "Les indicateurs...", *op. cit.*).

³¹ JOBERT, B., MULLER, P., *op. cit.*

³² MULLER, P., "Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique", *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, p. 161. Ce concept est développé dans le cadre du courant de l'analyse cognitive des politiques publiques.

³³ *Ibidem*. Voir aussi : MULLER, P., "Les politiques publiques comme construction d'un rapport

le présent travail, nous utiliseront le concept de 'référentiel global' qui, selon Muller, « est formé d'un ensemble de valeurs, de normes, d'algorithmes et d'images qui définissent un cadre général d'interprétation du monde »³⁴.

Troisièmement, nous recourons au concept de « dispositif global »³⁵ qui s'inscrit dans la sociologie critique et qui considère le dispositif au sens de Foucault. En essayant de rendre opérationnel le concept foucauldien de « dispositif », Charlier et Panait s'appuient sur le concept de « dispositif global » pour analyser le « réseau d'éléments hétérogènes avec une fonction stratégique »³⁶, accompagné par des rapports de pouvoir et dont les effets d'activation résident dans « la redéfinition de l'ordre du monde et l'attribution d'une place à chaque partenaire dans un mouvement global »³⁷.

Dans les points qui suivent, nous présenterons tout d'abord le programme de sécurisation foncière au Burundi dans ses aspects techniques (1). Nous analyserons ensuite ce programme comme un « instrument d'action publique », « dispositif technique et social » producteur de rapports de pouvoir (2). Après, à partir du concept de « référentiel », nous analyserons le programme de sécurisation foncière comme révélateur et producteur des savoirs qui renforcent les rapports de pouvoir (3). Enfin, nous examinerons la manière dont agit effectivement ce dispositif, à partir du concept du « champ social semi-autonome » (4).

3. PROGRAMME DE SÉCURISATION FONCIÈRE AU BURUNDI : LE SOMMET DE L'ICEBERG

Le programme de sécurisation foncière au Burundi appuie la création, par les communes, des services fonciers communaux (SFC) dont la mission est prévue par l'article 384 du code foncier du Burundi³⁸. Il s'agit d'un appui parce que, selon l'article 398 du même code, il appartient aux communes qui le souhaitent de décider de la création des SFC³⁹. Depuis 2007, plusieurs

au monde», in FAURE, A., POLLET, G., WARIN, Ph. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 153-179.

³⁴ MULLER, P., *op. cit.*, p. 177.

³⁵ CHARLIER, J.-É., PANAIT, O. M., "The Bologna Policy Forum: The temptation to act on non-European higher education systems", in OLSON, J. R., BISETH, H., RUIZ, G., *Educational Internationalisation, Academic Voices and Public Policy*, Rotterdam, Sense Publishers, à paraître en 2014. Nous ne développons pas sciemment ce concept dans le cadre du présent article. Il nous permet simplement d'ouvrir une piste de recherche sur laquelle nous reviendrons dans nos recherches ultérieures.

³⁶ *Ibidem*, p. 5.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, loi n° 1/13 du 9 août 2011 portant révision du code foncier.

³⁹ Cela se fait à l'issue d'une délibération au niveau du Conseil communal. Ainsi, la création d'un SFC – qui, selon le gouvernement burundais, vise à trouver des solutions qui parviennent à

provinces ont déjà été concernées par ces SFC, qu'on retrouve déjà dans une trentaine de communes du Burundi et qui sont assistées financièrement et techniquement par différents bailleurs de fonds⁴⁰.

La mise en place institutionnelle d'un SFC passe par plusieurs étapes dont : la décision de création (1), le diagnostic socio-foncier permettant l'analyse de la demande en sécurisation foncière (2), le montage physique du SFC (3) et la détermination des modalités de fonctionnement de celui-ci (4)⁴¹. La mise en place d'un SFC exige un diagnostic préalable de la situation socio-foncière, financière et matérielle de la commune. Celui-ci vise à évaluer la possibilité et la faisabilité d'une sécurisation foncière à travers un SFC⁴². Alors que sur le plan méthodologique les projets pilotes « ont généralement adopté l'approche d'un diagnostic socio-foncier détaillé basé sur une démarche parcellaire combinée à une enquête psycho-sociale et aux entretiens avec les différents acteurs du foncier », le gouvernement a critiqué cette approche qui pourrait être coûteuse pour la plupart des communes⁴³. Le gouvernement burundais a proposé une récolte d'informations nécessaires, à travers les responsables administratifs communaux et collinaires et les leaders communautaires⁴⁴. Les éléments récoltés lors du diagnostic socio-foncier sont ensuite analysés pour décider de la faisabilité du SFC. La fin de l'analyse de la demande en sécurisation foncière ouvre l'étape de la mise en place physique du SFC⁴⁵. Cette mise en place exige un bureau du service foncier communal

concilier les attentes des communautés et les exigences de la légalité et dans une perspective de décentralisation – s'est concrétisée à travers la mise en place d'un dispositif de gestion foncière au niveau communal. Voir RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, MINISTÈRE DE L'EAU, DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'URBANISME, UNITÉ DE COORDINATION DU PROGRAMME NATIONAL FONCIER, *Orientations pour la création et le fonctionnement des services fonciers communaux*, mars 2013.

⁴⁰ Il s'agit de la province de Ngozi appuyée par le Programme d'appui à la gestion foncière au Burundi financé par la Coopération suisse ; de la province de Gitega appuyée principalement par le programme d'Appui à la Bonne Gouvernance, Gutwara Neza de l'Union européenne ; de la province de Ruyigi appuyée par la Coopération technique belge ; et de la province de Karusi appuyée par le programme d'Appui à la Bonne Gouvernance, Gutwara Neza de l'Union européenne.

⁴¹ En 2013, nous avons visité cinq projets qui entrent dans le cadre de ce programme mais nous avons résolu d'approfondir notre étude dans l'une des six communes de Ngozi actuellement concernées par les SFC. Cette commune est appuyée financièrement et techniquement par un bailleur étranger de la coopération. Nous avons résolu de garder anonyme le nom de la commune en question, afin de ne pas divulguer certaines de nos sources.

⁴² Ce diagnostic se traduit par une analyse de la situation foncière dans la commune et une analyse de la capacité financière et matérielle de la commune.

⁴³ Cette critique a été faite par le truchement du ministère qui a les Affaires foncières dans ses charges. Voir : RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Orientations..., op. cit.*, p. 8.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Voir : textes législatifs et réglementaires concernant la gestion foncière, les modules de formation des AFC, les guides méthodologique et pratiques du SFC, les documents de sensibilisation.

et un équipement de ce service – mobilier, matériel topographique, matériel de bureau et documentaire, matériel roulant, documentation de référence.

Le gouvernement burundais s'est aussi exprimé sur le coût trop élevé que les projets pilotes de SFC ont occasionné en termes d'équipement⁴⁶. Il propose ainsi de minimiser les coûts, surtout au niveau du bureau et du matériel roulant, ce qui risque d'avoir des impacts négatifs sur la qualité de conservation des données et sur la vitesse de réaction aux différentes demandes de sécurisation foncière. La même question liée aux coûts revient concernant le choix à faire par le Conseil communal du dispositif à mettre en place entre le SFC type papier⁴⁷ et le SFC type semi-informatisé⁴⁸. À côté de cet aspect relatif au niveau de vie de la population, d'autres éléments sont également pris en considération, notamment : le mode d'acquisition des terres (les terres achetées et les terres familiales), la superficie du terrain, emplacement de celui-ci (les terres urbaines, rurales, intérieures, situées au bord d'une route)⁴⁹.

Ensuite, il est prévu de procéder au recrutement et à la formation des agents fonciers⁵⁰, pour procéder après à l'information-sensibilisation de la population. Il est prévu que ces agents soient aidés dans chaque commune par une commission de reconnaissance collinaire (CRC), dont les membres⁵¹ seront formés et travailleront bénévolement⁵². Une fois que tout est en place,

⁴⁶ Voir : RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Orientations...*, *op. cit.*, pp. 9-11.

⁴⁷ Il s'agit ici de l'usage de certains documents pré-imprimés, mais aussi de la production manuelle des croquis. Dans cette situation, les SFC peuvent toujours recourir à l'utilisation d'un ordinateur pour les travaux bureautiques.

⁴⁸ L'informatisation se situe ici au niveau du traitement des données cartographiques pour la production du croquis et l'édition du certificat foncier, le reste des documents fonciers restant réimprimés et complétés manuellement. Aussi ce dispositif exige-t-il le recours à des experts en cartographie électronique et nécessite-t-il une électrification du service foncier (hydro-électricité ou électricité solaire), mais également l'achat du parc informatique ainsi que la maintenance. Ajoutons que le gouvernement burundais a encore une fois proposé le dispositif « SFC type papier » non pour des raisons d'efficacité mais bien de réalisme, vu les moyens très limités des communes. Il est aussi prévu que le Conseil communal fixe le prix pour l'émission d'un certificat foncier, se prononce sur le profil et les conditions de travail du personnel ainsi que sur celles de mise en place des commissions de reconnaissance collinaire.

⁴⁹ Voir : RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Orientations...*, *op. cit.*, p. 7.

⁵⁰ Concernant plus spécifiquement son contenu, sur une période minimale de 30 jours, la formation des agents fonciers doit porter sur les thèmes-clés suivants : le contexte foncier (la problématique et les pratiques foncières) ; les notions essentielles de droit foncier ; la procédure de certification (y compris l'information sur les questions habituellement posées par la population concernant les techniques et les modalités de la certification, ainsi que sur les réponses adéquates à y donner) ; les relations sociales (la déontologie, la médiation, les techniques de communication) ; les techniques de levé parcellaire ; le classement et l'archivage des dossiers du SFC ; les notions du droit des personnes et de la famille, les notions d'organisation, les compétences et les procédures judiciaires, l'exploitation des jugements.

⁵¹ Une partie de ses membres seront élus par les habitants de la colline.

⁵² Le Code foncier indique en son article 394 la composition de la commission de reconnaissance collinaire : le représentant de l'administration communale désigné par celle-ci en tenant compte de la proximité par rapport au lieu de la reconnaissance qui sera aussi le président

le travail de certification peut alors commencer au niveau de la commune. Selon l'article 388 du code foncier, le certificat foncier est établi sur demande de l'intéressé⁵³. Par après, la commune aura l'obligation de faire la publicité de la demande de certification foncière au niveau de la commune et de la colline concernée⁵⁴.

Puis, il est procédé à la reconnaissance collinaire qui consiste en une descente sur le terrain pour réaliser la description de la parcelle⁵⁵ et dresser son plan sommaire⁵⁶. On doit également établir le procès-verbal (P.V.) qui peut donner l'accord pour la délivrance du certificat foncier, suspendre le processus en attendant le règlement définitif des oppositions ou émettre un refus de délivrance dudit certificat. Les oppositions qui se manifestent devront être traitées progressivement par médiation, pendant le délai de la publicité par affichage⁵⁷. Après la descente, la publicité de l'avis de clôture d'enquête foncière doit être faite durant trente jours, après quoi le certificat foncier peut-être délivré. Il est important de signaler qu'à ce niveau, un défi reste celui de la gestion des données du service foncier (le classement et l'archivage), mais aussi celui de la transmission de ces données aux brigades provinciales du cadastre qui élaborent les plans fonciers communaux.

En dehors de cette procédure, il faut aussi considérer la gestion des changements qui adviennent aux éléments qui figurent dans le certificat foncier. Il s'agit des mutations et des morcellements des parcelles inscrites, ou de l'inscription des charges. Les deux procédures nécessitent une nouvelle descente de reconnaissance, qui est obligatoire pour le morcellement et souhaitable pour le transfert⁵⁸. Précisons que l'article 410 du code foncier de 2011 donne la possibilité de transformation du certificat foncier en titre foncier. Dans cette situation, c'est le demandeur de la transformation qui dépose tout

de la commission, le chef de colline ou son représentant, deux élus locaux proches du lieu, trois personnes reconnues pour leur intégrité, choisies par la population et disposant de bonnes connaissances foncières du lieu de situation de la parcelle concernée.

⁵³ Le demandeur peut ouvrir un dossier parcellaire qui sera éventuellement accompagné des documents tels qu'un acte de notoriété, un acte administratif d'acquisition, un jugement, un acte sous seing privé, etc. Voir : RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Orientations...*, *op. cit.*, p. 14.

⁵⁴ Cette publicité prend quinze jours, mais cela n'est pas prévu par la loi.

⁵⁵ Il s'agit de la localisation, la mise en valeur, la superficie estimative et l'identification des limites et des repères utilisés.

⁵⁶ À ce niveau, le propriétaire et ses voisins vont être aidés par la commission de reconnaissance pour matérialiser les limites par des bornes végétales, là où elles sont absentes, et pour identifier les droits et les charges concernant le terrain. La reconnaissance du terrain devra permettre à l'agent foncier de lever les données nécessaires pour chaque terrain afin de pouvoir dresser le croquis estimatif de la parcelle en question.

⁵⁷ Les oppositions pour lesquelles la médiation des CRC ne réussit pas sont renvoyées aux structures et/ou aux instances habituelles de gestion des conflits (les *Bashingantahe* [les autorités coutumières], l'administration collinaire ou communale, le tribunal) et aux structures d'écoute/orientation là où elles existent.

⁵⁸ Voir : RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Orientations...*, *op. cit.*, p. 25.

le dossier au service foncier, lequel se charge, après une publication de quinze jours, de son transfert au service des titres fonciers compétent.

Enfin, l'expérience des opérations groupées de reconnaissance (OGR) est une approche qui a été utilisée au Burundi, mais qui nécessite beaucoup de moyens dont l'essentiel des communes ne peuvent pas disposer. Cette initiative est en principe lancée par le Conseil de colline pour une reconnaissance systématique des terres au niveau collinaire. Les agents fonciers font une descente sur le terrain et, pour une question de rapidité des levés parcellaires, utilisent les GPS⁵⁹. La conduite de la reconnaissance dans le cadre des OGR respecte les mêmes conditions légales retrouvées aussi dans le cas des reconnaissances isolées. Ce travail aboutit à la numérotation des lots et des parcelles, à la description des voisins, et à la fin un plan parcellaire collectif est réalisé. Celui-ci constituera un instrument de gestion de l'information foncière pour la commune et pour ceux qui voudront ensuite faire une demande de certificat foncier, qui est un acte individuel.

C'est ce programme de sécurisation foncière, présenté souvent comme technique et neutre, dont nous allons, dans le point suivant, essayer de comprendre la nature productrice des rapports de pouvoir.

4. SÉCURISATION FONCIÈRE COMME « INSTRUMENT DE L'ACTION PUBLIQUE », « DISPOSITIF TECHNIQUE ET SOCIAL » PRODUCTEUR DE RAPPORTS DE POUVOIR

La présente partie essaye de montrer que, derrière son apparence neutre et technique, le dispositif de sécurisation foncière burundais est un « instrument d'action publique » (1). Il s'agit d'un dispositif technique et social producteur de rapports de pouvoir visibles dans la reconfiguration des acteurs qu'il provoque (2). Ces rapports de pouvoir sont lisibles dans le jeu des acteurs qui se confrontent autour des enjeux déterminés par le déclenchement du dispositif de sécurisation foncière (3).

4.1. De l'instrument de l'action publique au dispositif

Le programme de sécurisation foncière au Burundi constitue l'une des réponses du gouvernement burundais aux problèmes fonciers *mis à l'agenda* par les acteurs politiques depuis les pourparlers d'Arusha⁶⁰. Sa *problématisation*, par différents acteurs, identifie plusieurs *sujets-problèmes* entre lesquels la

⁵⁹ Cet instrument n'est pas utilisé dans le cas de sommets très rapprochés pour lesquels on utilise la technique boussole-décamètre afin d'améliorer la précision.

⁶⁰ Comme nous le verrons plus loin, le débat autour de la réforme foncière au Burundi est beaucoup plus vieux que l'Accord d'Arusha. Cependant, nous verrons plus tard la raison et l'intérêt de le situer au déclenchement d'un dispositif foncier en 2000.

réponse du gouvernement essaye d'établir des liens cohérents. Ainsi, selon la *Lettre de politique foncière* burundaise, la problématique foncière s'explique à la fois par l'exiguïté des terres cultivables, la marchandisation des terres familiales, la forte centralisation de l'administration foncière, l'ampleur et la multiplicité des conflits fonciers⁶¹, l'incertitude des moyens de preuve de droits fonciers, le pluralisme juridique et institutionnel, les lacunes liées au code foncier, les incertitudes autour de certaines catégories, etc.⁶² Une série de solutions, qui prend la forme de réponses logiques aux *sujets-problèmes*, sont proposées par le même document. Il s'agit de la rénovation de la législation foncière et domaniale, de la modernisation des services fonciers existants, de l'inventaire des terres domaniales, du développement de solutions durables aux problèmes des personnes sans terre et à celui de l'exiguïté des parcelles, et enfin de la décentralisation de la gestion foncière⁶³.

À ce titre, le programme de sécurisation foncière apparaît comme un instrument de l'action publique qui, au sens de Charlier et Panait, constitue « un dispositif pratique »⁶⁴ qui permet de mettre en œuvre l'action publique. Il s'agit d'identifier des solutions techniques pour résoudre la problématique foncière, telle qu'elle a été identifiée par la *Lettre foncière* de 2008 et conformément à la nouvelle loi foncière burundaise de 2011. Ce programme comprend une dimension sociale, dans la mesure où les cadres cognitifs et normatifs qu'il apporte réorganisent les rapports sociaux relatifs à la terre entre l'État et les usagers fonciers. Cette réorganisation se fait sur base des représentations et des significations à partir d'un « référentiel global »⁶⁵ de nature externe. Elle impose ainsi, sous forme de règles et de techniques, et via un cadre cognitif et normatif, une nouvelle manière de penser et de gérer les terres.

Dans ce sens, la réorganisation foncière qu'implique le programme de sécurisation foncière au Burundi est porteuse de relations de pouvoir qui se traduisent par le « dispositif pratique »⁶⁶ de sécurisation foncière. À partir de ce constat et en s'appuyant sur l'approche foucauldienne, il y a lieu d'avancer que le programme de sécurisation foncière s'inscrit dans une certaine forme de « gouvernementalité » dans la mesure où il impose une série de « pratiques complexes et multiples » « des formes rationnelles, des procédures techniques, des instrumentations »⁶⁷. C'est à travers cette complexité, sous forme de « dispositif pratique »⁶⁸, que s'exerce le pouvoir d'un ensemble d'acteurs,

⁶¹ RCN JUSTICE & DÉMOCRATIE, *Statistiques judiciaires burundaises. Rendements, délais et typologie des litiges dans les tribunaux de résidence*, Bujumbura, décembre 2009, p. 154.

⁶² Voir : RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Lettre de politique foncière*, *op. cit.*

⁶³ *Ibidem.*

⁶⁴ CHARLIER, J.-É., PANAIT, O. M., *op. cit.*, p. 11.

⁶⁵ JOBERT, B., MULLER, P., *op. cit.*

⁶⁶ CHARLIER, J.-É., PANAIT, O. M., *op. cit.*, p. 1.

⁶⁷ LASCOUMES, P., LE GALÈS, P., *op. cit.*, p. 17.

⁶⁸ CHARLIER, J.-É., PANAIT, O. M., *op. cit.*, p. 11.

agissant à travers des institutions étatiques, sur des populations usagères des terres. L'exigence de se conformer à la nouvelle organisation foncière ne devrait plus désormais passer par la contrainte mais par une discipline qu'impose le programme de sécurisation foncière.

4.2. Les rapports de pouvoir derrière la reconfiguration des acteurs par le dispositif

Différents acteurs qui interviennent dans le programme de sécurisation foncière au Burundi présentent leurs initiatives comme étant un ensemble de techniques neutres d'identification et d'enregistrement des droits fonciers⁶⁹. Ces initiatives sont considérées comme des instruments techniques parce qu'elles n'auraient pour objectif que l'identification et la reconnaissance objective des droits fonciers existants et en aucun cas la légalisation ou la légitimation de ceux-ci. Cette présomption de neutralité de la reconnaissance passerait d'ailleurs par un appareillage technologique utilisé par des techniciens de la commune dont les capacités de dialogue, de mesurage, d'enregistrement, d'actualisation, etc. ont été préalablement renforcées⁷⁰.

Pourtant, les analyses de terrain au Burundi montrent que, en dehors du fait de dicter une nouvelle organisation foncière aux usagers fonciers, l'adoption et la mise en œuvre de ces outils sont à la base d'une reconfiguration des rapports de pouvoir dans l'arène foncière. Ainsi, pour le cas du Burundi, cette reconfiguration d'acteurs se voit à trois niveaux : au niveau national, au niveau communal et au niveau local. Au niveau national tout d'abord, les bailleurs des fonds deviennent des acteurs clés dans la définition et la mise-en-œuvre des politiques foncières face aux acteurs étatiques chargés de la gestion foncière. La reconfiguration des rôles d'acteurs est due en partie à la contrainte des financements externes, qui fait que ce sont les bailleurs de fonds qui décident des orientations des politiques foncières. Il en est de même ensuite au niveau communal où le conseil communal, par le truchement du guichet foncier, reprend une partie des compétences de reconnaissance des terres, auparavant aux mains des structures foncières décentralisées⁷¹. Enfin, au niveau des collines, alors que les *Bashingantahe* étaient 'naturellement' les acteurs qui intervenaient dans l'identification des terres, les conseils des collines reprennent désormais ces compétences. Ce transfert de rôles est certes prévu déjà dans la Constitution de 2005⁷² qui constitue un détournement

⁶⁹ Entretien avec les experts et les agents de coopération suisse, du gouvernement/ administration burundais, des structures décentralisées et centralisées, Bujumbura, Ngozi, juillet-août 2013.

⁷⁰ Usage par les membres des GPS, boussole, décamètre, jalon, etc.

⁷¹ Cela s'explique par la nouvelle orientation de la politique et de la loi foncière qui ont proposé la décentralisation et, par conséquent, le transfert d'une partie des compétences foncières aux structures décentralisées.

⁷² NYENYEZI, B. A., ANSOMS, A., "Instrumentalising politics in the land arena: large-scale

des orientations de l'Accord d'Arusha⁷³. Cependant, il n'en reste pas moins une concrétisation, au niveau rural, de manœuvres politiciennes destinées à déchoir définitivement les *Bashingantahe* de leurs rôles traditionnels.

Ainsi, cette reconfiguration d'acteurs à travers le programme de sécurisation foncière au Burundi remet en question sa prétendue neutralité. Or, la reconfiguration des acteurs est en même temps une reconfiguration de leurs pratiques ainsi que des espaces de jeu et de négociation⁷⁴. En ce sens, le programme de sécurisation foncière apparaît comme un ensemble de dispositifs techniques et sociaux hétérogènes ou, dans les termes de Foucault, un « dispositif pratique »⁷⁵ qui implique non seulement des reconfigurations des éléments, mais aussi des reconfigurations d'acteurs⁷⁶. Les opérations foncières apparaissent ainsi comme l'interaction qui a lieu entre des éléments hétérogènes (les acteurs, les normes, les institutions, les idées, les objets, etc.) qui constituent en définitive « l'instrumentalisation de l'action publique »⁷⁷. Constitué pour apporter une réponse aux *sujets-problèmes*, le programme de sécurisation foncière au Burundi est mis en œuvre désormais pour « répondre à une urgence »⁷⁸ et il acquiert « donc une fonction stratégique dominante »⁷⁹.

4.3. Les enjeux et les rapports de pouvoir autour du déclenchement du dispositif

Si le « dispositif » poursuit un but stratégique dominant, c'est qu'il y a derrière celui-ci des acteurs qui l'activent à un moment donné afin de pouvoir parvenir à des objectifs stratégiques assignés⁸⁰. Le jeu des acteurs qui prévaut au déclenchement du dispositif révèle alors des enjeux de pouvoir qui permettent encore une fois de remettre en question sa présentation en tant qu'instrument purement technique et neutre. Pour ce qui est du dispositif de sécurisation foncière au Burundi, celui-ci a été déclenché en 2008 par des

land acquisition by elites in Burundi”, in ANSOMS, A., HILHORST, Th. (dir.), *Losing your Land. Dispossession in the Great Lakes*, Woodbridge, James Currey, 2014.

⁷³ Voir : KOHLHAGEN, D., “Les bashingantahe écartés de la loi”, *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2009-2010*, Paris, L'Harmattan, 2010.

⁷⁴ COLIN, J.-Ph., LE MEUR, P.-Y., LÉONARD, E. (dir.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, 2009, pp. 10-11.

⁷⁵ CHARLIER, J.-É., PANAIT, O. M., *op. cit.*, p. 14.

⁷⁶ Il ne faut pas oublier le rôle clé joué par les acteurs dans l'activation et l'évolution des dispositifs (Voir : CHARLIER, J.-É., CROCHÉ, S., “La migration des objets. Comment le processus de Bologne modifie-t-il la signification et les enjeux de l'évaluation des enseignements ?”, *Éducation Comparée*, n° 8, 2013, pp. 43-62).

⁷⁷ LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. *op. cit.*, p. 21.

⁷⁸ FOUCAULT, M., *op. cit.*, p. 299.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ CHARLIER, J.-É., CROCHÉ, S., *op. cit.*

bailleurs de fonds⁸¹ qui ont décidé de mettre en place une politique foncière, qu'ils ont calquée sur le modèle malgache sans l'adapter à certaines spécificités importantes du Burundi⁸². La participation du gouvernement de l'époque à ce processus peut être expliquée par le fait qu'il maintenait le contrôle des deux principaux processus, considérés historiquement comme les points essentiels de problématisation du foncier : le contrôle de la gestion foncière et la question foncière des rapatriés.

En effet, un bref aperçu des processus sociopolitiques postcoloniaux qui aboutissent à la *Lettre de politique foncière* de 2008 et ensuite au Code foncier de 2011 montre que son activation se fait par les bailleurs de fonds, avec un acquiescement des acteurs politiques burundais. Ce 'détournement' de rôle – qui sera plus tard à la base du problème d'appropriation du processus de réforme foncière dans ce pays – trouve son explication dans la manière dont les processus sociopolitiques ont, depuis les indépendances, façonné et orienté la *problématisation* de la question foncière au Burundi. Ainsi, au Burundi, la terre a toujours appartenu aux Mwami⁸³. Ignorant le concept de propriété au sens de la propriété privée et individuelle issue du droit écrit de type occidental, le détenteur des terres sur des bases coutumières n'a que l'équivalent d'un droit d'usage sur sa terre. Il peut dès lors exploiter sa terre, la louer, mais il ne peut l'aliéner. De plus, pendant la colonisation, les terres décrétées vacantes ont été mises sous contrôle de l'État⁸⁴, ce qui pour les détenteurs coutumiers a été une nouvelle forme d'assujettissement, à côté de l'impossibilité d'aliéner la terre.

Ainsi, l'abolition en 1960 des droits du Mwami et des Baganwa sur la terre et la fin de la colonisation en 1962 furent deux moments importants pour les usagers coutumiers qui pouvaient désormais élargir leurs droits en termes d'accès aux terres⁸⁵. Mais ces changements n'auront pas le temps de donner des fruits parce que, dès 1966, l'élite politique qui va détrôner le Mwami et imposer la dictature privilégiera une gestion et une attribution des terres contrôlées par le pouvoir. Les populations d'ethnie tutsi vont être privilégiées, en particulier ceux du sud du pays⁸⁶. De même, des terres des réfugiés vont

⁸¹ Il s'agit principalement de l'Union européenne, l'USAID, la coopération suisse, les Pays-Bas et le Fonds international de développement agricole (FIDA). Il est ici important de savoir que la réforme du code foncier burundais s'inscrivait dans le « Burundi Policy Reform Program 2007-2011 » de l'USAID (Contract no. DFD-I-00-05-00219-00, Task order 217), financé à hauteur de 1,8 million de dollars. Cité par : INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Les terres de la discorde (I) : la réforme foncière au Burundi », *Rapport Afrique*, n° 213, 12 février 2014, p. 5.

⁸² Voir INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *op. cit.*, p. 7.

⁸³ Entretien, Bujumbura, juillet 2013.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Il s'agit des populations tutsi, du clan des Bahima et, en particulier, des personnes originaires des régions du Bututsi et du Mugamba, au sud du Burundi. Il faut rappeler que c'est à ce groupe qu'appartenaient les trois présidents qui s'étaient succédé par coups d'État après 1966 ainsi

être accaparées souvent durant cette période qui va durer jusqu'aux années 2000.

Dès lors, on comprend la nature de deux enjeux, devenus constants dans tous les débats sur la réforme foncière au Burundi jusqu'en 2000 à Arusha : les réfugiés et la réforme de la gestion foncière. On le voit déjà dès les années 1970, dans un décret qui tentait de trancher entre la restitution de leurs biens aux rapatriés et la sauvegarde des droits acquis obtenus à partir de la redistribution des terres faite sur base des lois contestées et qualifiées d'injustes⁸⁷. Cette initiative sera suivie par la création de la première Commission de gestion des litiges fonciers⁸⁸. Celle-ci sera suivie par la deuxième Commission, la « Commission Nationale de Réhabilitation des Rapatriés », chargée de vider le contentieux des litiges opposant les rapatriés aux occupants de leurs biens suite aux événements de 1972 et 1973⁸⁹.

En ce sens, la constance du caractère central de la question foncière dans le code foncier de 1986 peut se comprendre dans la mesure où c'était un aspect de pouvoir qu'il fallait conserver au lieu d'être un moyen de développement rural⁹⁰. Le régime qui suivit en 1993 continua aussi à considérer le foncier sous son seul aspect conflictuel lié aux réfugiés. En effet, dès 1993, le président Ndadaye Melchior mit sur pieds une autre Commission nationale, gérée par le Ministère de la Fonction publique et du Travail. En 1994, le gouvernement créa le Ministère à la Réinsertion et à la Réinstallation des Déplacés et des Rapatriés (MRRDR)⁹¹, mais ce régime n'eut pas le temps d'aller plus loin à cause du retour de l'ancien régime par un coup d'État militaire en 1996.

Telle est la trajectoire qui a orienté la *problématisation* de la question foncière aux négociations d'Arusha en 2000, négociations qui en principe auraient dû poser les bases des futures réformes foncières⁹². La même approche

que la plus grande partie de la classe politique. Il s'agit de : Michel Micombero (1966-1976), Jean-Baptiste Bagaza (1976-1987) et Pierre Buyoya (1987-1993 puis 1996-2003), tous trois originaires de Rutovu en province de Bururi.

⁸⁷ À travers le décret n° 100/314 du 26 novembre 1974 portant sur la main levée de la saisie de certains immeubles des personnes condamnées le 9 mai 1972.

⁸⁸ Par le décret-loi n° 1/19 du 30 juin 1977, cette Commission va abolir l'Institution d'Ubugerewa.

⁸⁹ Cette deuxième Commission sera créée par le décret-loi n° 1/21 du 30 juin 1977.

⁹⁰ Le code foncier de 1986 consacre un dualisme entre le droit coutumier et le droit écrit. Il décrète aussi vacante et appartenant à l'État toute terre sans maître. Les autres terres seront considérées comme privées. Mais, après la promulgation du code de 1986, aucun inventaire des terres appartenant à l'État ne sera fait.

⁹¹ Cette commission est mise en place par le Décret n° 100/002 du 05/10/1994.

⁹² En effet, outre la réforme du code foncier, le 28 août 2000, les négociateurs d'Arusha ont proposé la création de la Commission nationale de Réhabilitation des Sinistrés qui devait s'occuper des Déplacés, des Rapatriés, des Regroupés, des Dispersés, des Victimes de guerre et des Vulnérables. Cette commission sera mise en place par la Loi n° 01/017 du 12/12/2002. La nomination des membres composant la commission a été faite par le Décret n° 100/22 du 18/02/2003. Les négociateurs ont aussi proposé la création d'une Sous-commission « Terres »

du secteur foncier au Burundi, plus particulièrement des enjeux liés à la question des réfugiés et au contrôle de la gestion foncière, a été adoptée par le CNDD-FDD. Il s'agit de deux questions à partir desquelles, au fil de l'histoire du Burundi, plusieurs gouvernements ont vu leur pouvoir renforcé et légitimé auprès de leurs électeurs respectifs. Cela a permis à ces gouvernements de gratifier aussi certains de leurs partisans⁹³. Le foncier a été ainsi considéré comme un enjeu de pouvoir et de domination, favorisant l'implication des bailleurs de fonds, à travers la proposition de la Lettre foncière en 2008, aussi longtemps que celle-ci ne porte pas atteinte aux objectifs du pouvoir en place.

Dans le point suivant, nous observerons, à partir du concept de « référentiel »⁹⁴, comment le savoir renforce ces rapports de pouvoir soutenus par le dispositif de sécurisation foncière au Burundi.

5. LE RÉFÉRENTIEL DE SÉCURISATION FONCIÈRE COMME SAVOIR SOUTENANT LE DISPOSITIF DE SÉCURISATION FONCIÈRE BURUNDAIS

Le dispositif de sécurisation foncière au Burundi est certes un « champ social semi-autonome »⁹⁵ à la base des rapports de pouvoir. Ces rapports de pouvoir reposent sur des savoirs qu'ils produisent, et qui contribuent par après au renforcement des pouvoirs en place. Ainsi, les deux, les rapports de pouvoir et les savoirs, se soutiennent mutuellement. Ces savoirs sont soutenus par le « référentiel »⁹⁶ de sécurisation foncière qui s'inscrit dans le cadre des IAP et par les valeurs que ceux-ci comportent. Il s'agit ici des savoirs utilisés dans la problématisation des contextes qui mènent à la mise en place des IAP. Ces savoirs, développés par exemple par la Banque mondiale, établissent souvent des équivalences, voire des liens automatiques entre : les droits coutumiers et l'insécurité foncière, le lettrage des terres et la sécurité foncière ou l'enregistrement des droits fonciers et l'ouverture du marché foncier⁹⁷. Or, si ce référentiel ne pose en principe pas de problème car il doit normalement subir une « traduction »⁹⁸ au niveau national et sectoriel, il n'en

chargée de la question foncière et qui devait faire partie de la CNRS. Les missions de celle-ci engloberont ensuite celles de la Sous-commission dite Sous-commission « Terres et Autres Biens ». En 2006, cette dernière sera transformée en « Commission nationale des Terres et autres Biens » (CNTB), sur base de la loi n° 1/18 du 04 mai 2006 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des Terres et autres Biens.

⁹³ Voir : NYENYEZI, B. A., ANSOMS, A., "L'arène foncière au Burundi : comprendre les rapports de force", in MARYSSE, S., REYNTJENS, F., VANDEGINSTE, S. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2011-2012*, Paris, L'Harmattan, 2012, pp. 49-72.

⁹⁴ JOBERT, B., MULLER, P., *op. cit.*

⁹⁵ MOORE, S. F., *op. cit.*

⁹⁶ JOBERT, B., MULLER, P., *op. cit.*

⁹⁷ COLIN, J.-Ph., LE MEUR, P.-Y., LÉONARD, E. (dir.), *op. cit.*, pp. 10-11.

⁹⁸ JOBERT, B., MULLER, P., *op. cit.*

va pas ainsi au Burundi où les acteurs qui réalisent et déterminent la forme de la traduction restent les bailleurs. La « traduction » ne s'éloigne pas du référentiel externe, ce qui fait que le processus de réforme foncière s'éloigne des processus nationaux et infranationaux, qui restent pourtant capitaux pour l'effectivité et l'efficacité de la réforme foncière.

En effet, la mise en place des SFC au Burundi est basée sur un « référentiel », un ensemble hétérogène de valeurs cognitives et normatives mises en avant dans les discours des acteurs intervenant dans le foncier burundais : le gouvernement, les services déconcentrés et décentralisés, les coopérations et les organisations de la société civile. Pour justifier le projet de décentralisation foncière, ce discours fait un lien entre trois éléments, à savoir : l'importance du secteur agricole⁹⁹, la croissance démographique et l'exiguïté des sols. Ces trois facteurs auraient été à la base de la compétition quant à l'accès à la terre. Cette compétition a été amplifiée par la marchandisation des terres qui s'inscrit dans le cadre d'un marché foncier qui n'est pas régulé par les coutumes¹⁰⁰.

La rhétorique liée à l'inadaptation des règles et la permanence de conflits fonciers sous-tendent la justification du besoin de sécurisation foncière mis en avant par les acteurs nationaux et externes. Ainsi, la mise en place d'une législation foncière, inspirée par les réalités locales à travers l'analyse du contexte et la concertation¹⁰¹ des populations, contribuerait à la clarification des règles foncières et à leur effectivité. En ce sens, les acteurs nationaux avancent comme solution la mise en place d'une gestion foncière de proximité¹⁰². Si cette proximité plaide en faveur d'une décentralisation foncière qui permette de rapprocher les petits propriétaires fonciers des instances d'enregistrement des terres, l'effectivité exige la simplification des procédures mais aussi la dotation de titres communaux d'une réelle valeur juridique¹⁰³. Enfin, ces titres juridiques permettraient désormais l'accès au crédit, ce qui permettrait de

⁹⁹ La quasi-totalité de la population burundaise vit de l'agriculture dans un contexte où d'autres secteurs n'offrent pas assez d'opportunités.

¹⁰⁰ Il s'agit par exemple du mode de preuve qui serait trop tributaire de témoignages souvent incertains, et serait en conséquence manipulable. En même temps, les changements qui sont intervenus dans le secteur foncier n'ont pas été prévus par les actuelles législations foncières, qui montrent donc des limites dans leur gestion.

¹⁰¹ La certification est fondée sur la validation communautaire des droits fonciers à travers les commissions de reconnaissance collinaire. La procédure participative, publique et contradictoire suivie dans le processus de certification, de même que l'implication des gestionnaires de la vie communautaire au quotidien, est une dimension de la prévention et de la résolution des conflits.

¹⁰² On retrouve ce discours dans la Lettre de politique foncière et tous les discours des intervenants dans le secteur foncier au Burundi avec qui nous avons eu des interviews entre juillet et septembre 2013.

¹⁰³ Il est important de souligner que le nouveau code de 2011 apporte ici un changement majeur par rapport au code de 1986 : le certificat foncier délivré par le SFC est un titre de propriété, contrairement à l'acte de notoriété qui ne prouvait que l'existence d'une transaction foncière.

contribuer à la lutte contre la pauvreté.

Dans ce discours qui permet de légitimer la nécessité de procéder à la sécurisation foncière via la mise en place des programmes de sécurisation foncière, on trouve un « référentiel » mobilisé pendant les années 1970-1980 et après les années 1990 pour fonder les politiques de reconnaissance et de sécurisation des droits fonciers. Dans les années 1970 et 1980, le « référentiel » mobilisé pour tenter de fonder les politiques de reconnaissance et de sécurisation des droits fonciers, que nous allons désigner par les termes « référentiel foncier », promeut un « paradigme orthodoxe » prônant une politique de systématisation du cadastrage et du titrage, suivi par une « substitution des droits privés individuels aux droits coutumiers »¹⁰⁴. Vu les demandes ultérieures de révision des cadres légaux en question, les résultats de ces politiques ont pu être jugés comme satisfaisants.

Cet échec a été expliqué par trois facteurs principaux : un diagnostic superficiel des réalités foncières,

« des postulats simplistes sur les conséquences positives de telles interventions et l'incapacité des États à mobiliser les moyens nécessaires à ce type d'intervention, le risque d'exclusion lors de l'enregistrement des droits fonciers, l'absence de relation mécanique entre la formalisation des droits et l'activation du marché foncier, l'intérêt discutable d'une sécurisation par l'action publique lorsque le système judiciaire est déficient et lorsque l'État ne dispose pas des ressources nécessaires à la mise en œuvre et à la maintenance d'un dispositif de titrage, en termes de capacités financières, humaines et administratives »¹⁰⁵.

La remise en cause de ce paradigme comme « référentiel » d'action publique a alors évolué, en proposant la mise en place de dispositifs plus souples et plus légers de certification, afin de pouvoir sécuriser plus rapidement les droits fonciers à un coût réduit, en s'appuyant sur les communautés locales lors de la reconnaissance et de la validation des droits.

En analysant la question de manière plus approfondie, on observe qu'au Burundi la réforme s'est efforcée d'assouplir le dispositif de sécurisation foncière, de favoriser sa proximité à la population et de faire participer la communauté à certains processus de reconnaissance. Cependant, elle n'a pas réussi à dépasser certaines de ces critiques : le diagnostic superficiel du contexte foncier¹⁰⁶, les liens entre certification et sécurisation, le lien entre la formalisation des droits et l'activation du marché foncier, l'opportunité de la sécurisation foncière eu égard au contexte judiciaire et aux capacités foncières et institutionnels de l'État¹⁰⁷.

¹⁰⁴ COLIN, J.-Ph., LE MEUR, P.-Y., LÉONARD, E. (dir.), *op. cit.*

¹⁰⁵ *Ibidem.*, p. 9.

¹⁰⁶ Il s'agit ici du manque de concertation, sinon de la prise en compte des principales recommandations antérieures. Voir : INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *op. cit.*, p. 6.

¹⁰⁷ *Ibidem.*

Dans les points qui suivent, nous verrons plus concrètement, à partir du concept d'« espace semi-autonome », comment l'emprise du parti au pouvoir sur le secteur foncier s'est renforcée à travers la sécurisation foncière. Les enjeux de pouvoir peuvent alors permettre d'expliquer certaines actions et attitudes du pouvoir face au processus de réforme foncière au Burundi.

6. DISPOSITIF DE SÉCURISATION FONCIÈRE COMME GÉNÉRATEUR DES RAPPORTS DE POUVOIR À PARTIR DE LA CRÉATION D'UN CHAMP SOCIAL SEMI-AUTONOME

Le dispositif de sécurisation foncière au Burundi crée un « champ social semi-autonome »¹⁰⁸ à la base du pluralisme juridique. Ce champ est en même temps générateur de processus complexes de « traduction » qui provoquent continuellement des changements dans les rapports de pouvoir dans les milieux où le programme de sécurisation foncière est mis en œuvre. En ce sens, l'étiquette de neutralité de ce programme, basée sur la technicité des dispositifs de transcription, de cadastrage et d'enregistrement des droits fonciers, est remise en question. Ainsi, « quel que soit l'appareillage technique sur lequel il s'appuie, le dispositif d'intervention n'est pas une simple instance d'exécution des politiques publiques, un vecteur neutre du nouveau cadre légal. Il assure sa mise en application en fonction de ses logiques et marges de manœuvre propres, et constitue ainsi une interface au travers de laquelle la politique peut subir des transformations par rapport à sa formulation initiale »¹⁰⁹. Dans le cadre du programme de sécurisation foncière que nous avons visité au Burundi, nous avons identifié une série d'éléments et d'acteurs dont la présence et l'action reconfigurent complètement l'espace de négociation des droits fonciers.

Premièrement, au Burundi, la *Lettre de politique foncière* tente de justifier l'insécurité foncière, entre autres, par le dualisme juridique en place. Ainsi, il est sous-entendu que le programme de sécurisation foncière offre une sécurisation foncière par une reconnaissance des droits fonciers selon les mêmes principes normatifs et par l'uniformisation des interprétations relatives à ces droits. Il s'agit d'un argument qui est repris par les bailleurs de fonds simplement parce que, comme on l'a déjà vu, ce sont eux qui ont inspiré cette lettre foncière. Pourtant, l'uniformisation en question est loin d'être effective, non seulement en ce qui concerne l'ensemble du territoire, mais aussi au sein même des communes qui sont déjà couvertes par les SFC.

¹⁰⁸ MOORE, S. F., *op. cit.*

¹⁰⁹ COLIN, J.-Ph., LE MEUR, P.-Y., LÉONARD, E., "Identifier les droits et dicter le droit. La production politique et sociale de la régulation foncière", *Colloque international « Les frontières de la question foncière – At the frontier of land issues »*, Montpellier, 2006, p. 13.

Tout d'abord, il n'y a qu'une trentaine des 129 communes que compte le Burundi qui ont déjà en leur sein des SFC. Il s'agit pour l'essentiel de projets pilotes menés par des bailleurs de fonds et dont certains sont déjà en train de fermer sans qu'il y ait une continuité assurée. Ensuite, l'opinion des populations des communes qui disposent déjà de ces SFC n'est pas unanime quant à la nécessité d'aller chercher un certificat, « aussi longtemps que les voisins et les sages ne contestent pas leurs propriétés respectives »¹¹⁰. Aussi, très peu d'usagers fonciers de ces communes retournent pour enregistrer les mutations ou les morcellements – dans des contextes souvent perturbés par les départs de bailleurs étrangers, occasionnant le fonctionnement des SFC.

C'est ainsi qu'alors que la réforme foncière – qu'opérationnalisent en partie les SFC – promet une uniformisation de la gestion foncière, elle est en train de se limiter à quelques communes et à quelques usagers fonciers au sein de celles-ci. Elle met donc en place un ensemble de règles qui organisent la gestion foncière de façon générale sans que celles-ci puissent ensuite valoir pour tous les usagers fonciers. En effet, si, avant les SFC, les règles et les autorités coutumières (le droit coutumier, les *bashingantahe*) coexistaient avec les règles légales (le code foncier de 1986, les services des cadastres et titres fonciers)¹¹¹, désormais, un autre cadre normatif, issu du code foncier de 2011, sera mis en place avec de nouvelles règles (relatives aux SFC) et autorités (les élus, les agents de la commune, etc.)¹¹². Il s'agit ici d'un espace social (ou champ social) qui a son cadre normatif, ses autorités et ses logiques propres pour ce qui est de la gestion foncière. Si ses particularités confèrent à ce champ une certaine autonomie dans le sens d'un cadre spécifique, cette autonomie reste cependant partielle dans la mesure où ce champ ne peut pas faire fi des espaces environnants. Ainsi par exemple, les acteurs travaillant dans le cadre des SFC ont expliqué qu'ils devaient tenir compte des revendications foncières basées sur d'autres cadres normatifs¹¹³ à cause du manque de systématisation du modèle des SFC par exemple¹¹⁴. Pour les cas de résolutions des conflits dans le cadre des SFC, ces mêmes acteurs essaient de considérer les jugements des tribunaux ou les décisions des *bashingantahe* avant de donner leurs sentences¹¹⁵.

¹¹⁰ C'est la principale raison qui est ressortie ; mais on voit aussi ceux qui disent que c'est cher, qu'on n'a pas le temps, que c'est la loi, la mutation, etc. Entretien, Ngozi, juillet/août 2013.

¹¹¹ Il y a lieu d'y ajouter d'autres cadres plutôt hybrides issus des mécanismes alternatifs de résolution des conflits fonciers (ONG, églises, etc.) et ceux issus du mécanisme spécial de résolution des conflits (Comité national des Terres et autres Biens).

¹¹² Certes, le code foncier de 2011 est aussi légal. Cependant, cette distinction permet d'insister sur les nouvelles règles et autorités qui, socialement, sont perçues et agissent comme une nouveauté distincte du contenu du code foncier de 1986.

¹¹³ Ces cadres normatifs se situent dans plusieurs champs sociaux dont : la justice, la commune, les ONG, l'institution des *bashingantahe*, etc.

¹¹⁴ Entretien, Ngozi, juillet/août 2013.

¹¹⁵ *Ibid.*

En ce sens, la coexistence de champs sociaux semi-autonomes est à l'origine d'une situation de pluralisme juridique que les bailleurs de fonds voulaient pourtant éradiquer au Burundi en cherchant à mettre en place et à systématiser des SFC. Les entretiens que nous avons eus au Burundi avec ces mêmes bailleurs de fonds montrent leurs doutes quant au réalisme d'une telle ambition, bien qu'ils avouent ne pas être en mesure de justifier leur projet autrement¹¹⁶. Aussi, nos entretiens avec divers acteurs travaillant au sein de différents mécanismes de résolution de conflits fonciers ont montré que, dans une situation de non-systématisation du modèle de gestion foncière issu des SFC, il faudrait tenir compte des revendications basées sur d'autres cadres normatifs dans les séances de résolution des conflits¹¹⁷. Ces acteurs sont conscients des difficultés actuelles qu'il y a à résoudre les conflits fonciers sur la seule base de la provenance des documents présentés par les parties aux conflits : en effet, dans une situation d'incertitude quant à l'authenticité des documents mais aussi quant à la neutralité ou à la probité des autorités qui les délivrent, les témoignages des voisins et des sages reconnus comme tels sur les collines restent capitaux¹¹⁸.

Face à cette situation, les usagers des terres avec lesquelles nous avons parlé sont partagés quant à la pertinence des initiatives dans le cadre des SFC. Tout dépend si on parle de leurs objectifs, des procédures, des parties prenantes¹¹⁹, des coûts, de la durabilité, de la politisation, etc. Mais, de façon générale, les entretiens avec ces usagers fonciers montrent qu'ils savent l'importance toujours croissante d'avoir un document de la commune¹²⁰ qui leur atteste la propriété de leurs terres. Dans nos entretiens, les usagers fonciers sont souvent revenus également sur l'existence des « faux documents de la communes » ou des documents « octroyés par des agents communaux corrompus »¹²¹. Ainsi, la plupart d'entre eux sont revenus sans cesse sur « la nécessité de contacter les *bashingantaha*, les ONG ou enfin le tribunal en cas de contestation [basées sur ces différents soupçons] des documents de

¹¹⁶ Entretiens, Bujumbura, août 2013.

¹¹⁷ Entretiens, Bujumbura, Ngozi, juillet/août 2013.

¹¹⁸ Entretiens, Ngozi/Bujumbura, août 2013.

¹¹⁹ Ici, tout dépend des personnes avec lesquelles on parle et de leurs opinions sur les porteurs de l'initiale : les porteurs sont-ils des ONG, le parti au pouvoir, les conseils collinaires ?

¹²⁰ Pour nombre d'entre eux, la commune signifie l'État ; aucune différence n'est alors faite entre les documents de reconnaissance de propriété octroyés par les SFC et ceux octroyés par les services de cadastre, qui ont pourtant une valeur supérieure. Mais il n'en est pas ainsi pour ce qui est des différences entre les divers mécanismes de résolution des conflits, dont le caractère hiérarchique est bien connu par plusieurs des paysans interviewés. Cela pourrait être expliqué par le fait que, d'un côté, la plupart des terres en milieu rural ne sont pas cadastrées alors que, de l'autre côté, les paysans ont l'expérience des mécanismes de résolution des conflits dont les contentieux sont fonciers à plus de 80 %. Voir : entretien, Ngozi, juillet/août 2013.

¹²¹ Entretiens, Ngozi, août 2013.

reconnaissance octroyés par la commune »¹²². Il s'agit ici d'une affirmation de la nécessité du pluralisme juridique dans un contexte institutionnel non fiable. Bref, le pluralisme juridique apparaît ici comme une situation qui permet un recours lorsque le champ social foncier n'est plus fiable pour les usagers.

Deuxièmement, la reconfiguration des acteurs transforme aussi leurs rôles. Ainsi, les recherches de terrain que nous avons menées montrent comment les bailleurs de fonds décident du fonctionnement des SFC. Les arguments de certains bailleurs de fonds sont basés sur la rhétorique du manque de proactivité de la part du gouvernement ou de certains conseils communaux¹²³. Cependant, ces prises d'initiatives ont pour conséquence le manque d'appropriation du processus par l'État et par les communes, ce qui met en danger toutes les initiatives prises. Un problème similaire se voit au niveau des relations entre les bailleurs de fonds qui souhaiterait donner des orientations par rapport à la gestion des frais d'octroi du certificat foncier¹²⁴ et la commune qui n'a pas suivi ces orientations. Ces tensions ont des conséquences sur les agents des SFC qui sont engagés par la commune mais qui, dans leur travail quotidien, répondent d'une certaine façon aux bailleurs de fonds qui financent le projet.

La même reconfiguration des acteurs transforme aussi les relations de pouvoir au niveau local¹²⁵. Cela s'explique par la nouvelle orientation de la politique et la loi foncière qui ont proposé la décentralisation foncière et, par conséquent, le transfert d'une partie des compétences foncières aux structures décentralisées. Lors de notre travail sur le terrain, nous avons déjà identifié quelques conflits d'intérêts entre les agents des entités décentralisées et ceux des structures locales. Si les uns reprochent l'incompétence de leurs homologues et l'illégitimité de leurs actions¹²⁶, les autres mettent ces critiques au compte de la différence de traitement salarial qui est assez significative. En dehors de tous ces conflits individualisés, il serait intéressant de suivre la collaboration entre ces deux entités dans des situations prévues par la loi¹²⁷.

Enfin, notre travail de terrain a montré l'effet de l'installation des SFC au niveau des collines, c'est-à-dire la reconfiguration des rôles qui modifie ensuite les rapports de pouvoir. Dans le cadre de la réforme foncière de 2011, il s'agit de la mise en place des commissions de reconnaissance collinaire, qui doivent jouer un rôle de soutien vis-à-vis des agents communaux chargés

¹²² *Ibid.*

¹²³ Entretien, Bujumbura, août 2013.

¹²⁴ Par exemple, afin de permettre à la longue l'autofinancement des SFC, certains bailleurs proposent que les fonds générés par les services de certification foncière puissent être alloués au fonctionnement de ces SFC.

¹²⁵ Il en est ainsi au niveau communal où le conseil communal, par le truchement du guichet foncier, reprend une partie des compétences de reconnaissance des terres auparavant aux mains des structures foncières déconcentrées.

¹²⁶ Entretiens avec des agents fonciers déconcentrés et centralisés, Bujumbura, août 2013.

¹²⁷ Il s'agit par exemple du travail dans le cadre des brigades provinciales du cadastre qui ont entre autres pour tâche d'élaborer les plans fonciers communaux.

des opérations techniques d'enregistrement. Ces mêmes commissions de reconnaissance collinaire participent à la médiation pour des parcelles conflictuelles avant l'enregistrement. Pourtant, les *bashingantahe* étaient naturellement les acteurs concernés par la gestion de ces situations.

Certes, il est prévu d'avoir deux sages dans la commission, mais il s'agit ici d'une proposition qui ne fait que confirmer le détournement des *bashingantahe*, car, ceux-ci ne sont pas forcément ceux appartenant à l'institution des *nashingantahe*¹²⁸ et, même lorsqu'ils y appartiennent, ils ne sont pas considérés dans cette perspective¹²⁹.

7. CONCLUSION : DU JEU AU SENS, « DISPOSITIF GLOBAL » SYMBOLIQUE DE LA SÉCURISATION FONCIÈRE AU BURUNDI

Comment saisir le programme de sécurisation foncière aujourd'hui au Burundi ? Comme nous l'avons déjà annoncé, il nous semble que le processus de réforme foncière, déclenché en 2007 par les bailleurs de fonds au Burundi, a conduit à un processus non approprié par l'État. Cela met en danger les chances de réussite du processus si des mesures adéquates ne sont pas prises. Dès lors, analytiquement, ce n'est plus la question de l'efficacité de ce processus qui devient centrale, mais bien plus la question de la logique qui sous-tend ce processus toujours en voie d'évolution, mais déjà coûteux aussi bien en temps qu'en ressources.

En effet, jusqu'à présent, il n'y a pas encore eu d'évaluation rigoureuse du processus de sécurisation foncière au Burundi, c'est-à-dire des résultats par rapports aux postulats qui ont permis de le justifier. Mais quelques constats indicatifs peuvent montrer l'urgence d'une réflexion sur la réforme, voire sur sa réorientation. Ces constats portent principalement sur les états des lieux des projets pilotes en cours depuis 2007. Il s'agit des programmes de plusieurs SFC, établis grâce au financement de l'Union européenne, de la Suisse ainsi que de la coopération technique belge et des Pays-Bas.

Trois principaux problèmes peuvent être retenus. Tout d'abord, il s'agit de l'absence d'appropriation politique par le gouvernement burundais et par les services décentralisés. Ensuite, ces programmes pilotes souffrent de l'incertitude de moyens fonciers en vue d'assurer leur pérennité dans les communes où ils ont été déjà mis en œuvre, ou d'en assurer l'implémentation de ces services dans d'autres communes non couvertes encore. Enfin, pour ce qui est de l'appropriation du programme par le gouvernement burundais,

¹²⁸ Dans la loi foncière on parle des « personnes intègres ».

¹²⁹ Comme nous l'avons déjà signalé, il s'agit ici d'une continuité de la politique de l'actuel parti au pouvoir qui, depuis la Constitution de 2005, s'est inscrite dans cette perspective de transfert de rôles qui constitue un détournement des orientations de l'Accord d'Arusha.

on ne voit pas bien dans quelle mesure la réforme foncière est une priorité endogène sur l'agenda politique du gouvernement.

Non seulement certains pensent que ce programme ne devrait pas être une priorité actuellement, mais aussi ce programme est majoritairement considéré comme l'affaire des bailleurs de fonds, qui finalement ont quelque part forcé cette réforme en mettant en place des projets pilotes de SFC en 2007 qui sont régis par une loi qui ne sera votée qu'en 2008.

Sur le terrain, la situation est semblable pour beaucoup de SFC. Le programme de sécurisation foncière est encore considéré, par certains responsables des communes, comme un ensemble de programmes de bailleurs de fonds. À notre sens, il faut s'interroger sur les processus qui ont mené à ce manque d'appropriation qui ne pourrait être considéré comme étant de la responsabilité d'une seule partie.

Pour ce qui est de l'incertitude quant au financement du processus, non seulement la pérennisation de celui-ci pose des problèmes dans certaines communes où les organisations qui finançaient ces programmes se sont retirées¹³⁰, mais le gouvernement n'a pas non plus les moyens financiers nécessaires pour systématiser de tels programmes dans toutes les communes non couvertes par ces programmes¹³¹. Le gouvernement burundais a proposé de minimiser certains coûts liés aux opérations de certification¹³². Cependant, deux problèmes persistent toujours. D'une part, cette minimisation aura fort probablement des conséquences négatives sur l'efficacité de telles opérations. D'autre part, même si cette proposition permet de minimiser les coûts des opérations, elle ne répond pas à la question essentielle des sources de financement des coûts restants.

C'est pour cette raison que nous préférons placer le débat au plan de la question de l'efficacité du programme de sécurisation foncière au Burundi, afin de saisir la logique de ce processus, mais aussi coûteux en temps et en ressources. Cette logique est à rechercher au niveau de ses conséquences. D'une part, l'imposition d'un « référentiel » qui n'a pas été suffisamment contextualisé ne permet pas de faire une réflexion sur le système adéquat à mettre en place. D'autre part, les tâtonnements présents dans l'actuel programme ne permettent pas de faire émerger une expérience spécifique et

¹³⁰ C'est par exemple le cas des services situés en province de Ruyigi (la commune de Nyabitsinda) ou en province de Cankuzo. À la fin de l'année 2013, respectivement au début de l'année 2014, les bailleurs belges et respectivement l'Union européenne ont arrêté leurs appuis financiers aux programmes en place. Ces cas ne sont pas singuliers, d'autres devront encore suivre. L'absence d'appui financier aurait ainsi comme effets, au niveau de l'activité des services fonciers communaux, l'augmentation de l'imbroglio dans le domaine foncier et un alourdissement des procédures bureaucratiques en place.

¹³¹ À notre connaissance, aucun engagement étatique n'a pas été identifié, jusqu'à présent, pour ce qui est de la problématique liée à la pérennisation ou la généralisation de ces services (que ça soit en termes de projection ou autres).

¹³² RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Orientations...*, *op. cit.*

pertinente qui serait issue de ces réflexions. Ce manque d'expérience oblige alors de continuer sur le chemin tracé par la réforme lancée en 2007. Il s'agit d'un chemin tracé par un « référentiel externe » qui fait sens dans un « dispositif global » de modernisation foncière. Par rapport à ce dispositif, l'effectivité et l'efficacité des réformes n'est pas la priorité.

L'objectif est ici symbolique, celui de s'inscrire dans une vision globale qui fasse sens avec des visions économicistes qui établissent le lien entre la sécurisation foncière et la croissance économique¹³³.

Louvain-la-Neuve, mars 2014

¹³³ Voir : NYENYEZI, B. A., KARUBARA, D., ANSOMS, A., "Dynamiques de conflits fonciers et processus de réforme foncière en RDC : repenser l'« insécurité foncière » à partir de l'approche de la « political ecology »", in MARYSSE, S., OMASOMBO, J., *Conjonctures congolaises 2013. Percée sécuritaire, flottements politiques et essor économique*, Paris, L'Harmattan, collection Cahiers Africains, 2013, pp. 56-79.

