

**POLITIQUE DE RAPATRIEMENT, DE REINSERTION ET DE  
REHABILITATION DES SINISTRES AINSI QUE LA  
PROBLEMATIQUE DE GESTION DES TERRES AU BURUNDI**

Etude commandée et dirigée par l'Observatoire de l'Action Gouvernementale

**RAPPORT**

**Réalisée par les consultants :**

Mr Hatungimana Alexandre  
et Mr Ndayishimiye Johnny.

Mars 2003

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

## INTRODUCTION

### CONTEXTE ET JUSTIFICATION

A la suite des événements de 1993, des violences sur base ethnique ont entraîné la perte de milliers de vies humaines, des déplacements massifs de populations, d'importantes destructions d'infrastructures et, d'une manière générale, une détérioration importante de la situation économique et sociale. Le mouvement de déplacements intérieurs des sinistrés de guerre a eu comme conséquence l'abandon de beaucoup d'exploitations familiales ou leur occupation illégale. Ces sinistrés ont été installés sur des domaines publics et privés.

Les mêmes violences ont provoqué le départ massif des réfugiés vers les pays voisins, en particulier la Tanzanie. Aujourd'hui, le Burundi s'attend, dans un avenir proche, à leur retour. S'il est plus facile pour les réfugiés de récente date de retrouver leurs propriétés foncières, il ne le sera certainement pas pour ceux de 1972. La plupart d'entre eux se déclarent « sans-terre », d'autres « sans - référence ».

Après près de 10 ans de tentative de réinsertion et de réhabilitation des sinistrés, les résultats atteints présentent un bilan plutôt mitigé. A cela s'ajoute une vision nationale encore obscure des politiques de rapatriement des réfugiés. Elles souffrent, d'une manière générale, de l'absence de planification stratégique due à la mauvaise appréciation de l'ampleur et de la complexité de la tâche.

L'Accord d'Arusha signé le 28 août 2000, consacre en son protocole IV un certain nombre de dispositions qui énoncent des principes et orientations en vue d'une réinstallation et une réinsertion harmonieuse des sinistrés. Mais la question principale est de savoir si cet Accord apporte un changement fondamental de vision et de philosophie dans la problématique de réinsertion et de réhabilitation des sinistrés. En outre, à l'état actuel des orientations prescrites par l'Accord, en l'absence de toute autre réflexion complémentaire, leur application ne risque pas d'être difficile ?

L'expérience du passé et la nécessité d'adapter les politiques à l'évolution du contexte actuel imposent d'analyser fondamentalement les principes énoncés, les politiques définies et les modalités pratiques de leur mise en application. Cela permettrait de mieux les revitaliser, leur donner une ambition réaliste et surtout leur garantir des chances accrues de succès.

C'est dans ce cadre que l'ASBL – OAG « Observatoire de l'Action Gouvernementale » a initié le présent travail portant sur : **Les politiques de rapatriement et de réhabilitation des sinistrés ainsi que la problématique de gestion des terres au Burundi.**

Le travail a l'ambition de contribuer à la clarification des enjeux et des défis, liés à la problématique de gestion foncière dans le cadre de la politique gouvernementale de rapatriement des réfugiés et de réhabilitation des sinistrés afin de prévenir les conflits pouvant naître de la distribution des terres. Il s'est basé sur les orientations suivantes :

- Clarifier les enjeux liés au rapatriement des réfugiés et la réhabilitation des déplacés ;

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

- Evaluer la politique du Ministère de la réinsertion, de la réinstallation et de la réhabilitation des sinistrés à travers les engagements pris dans l'Accord d'Arusha et programme du gouvernement de transition ;
- Sensibiliser les politiques sur l'acuité du problème des terres, de réinsertion des sinistrés et les amener à prendre des mesures appropriées ;
- Proposer des solutions alternatives pour lever les défis sur la cohabitation pacifique ;
- Sensibiliser les partenaires y compris la société civile pour s'impliquer dans la résolution des problèmes liés à la réinstallation, la réinsertion et le rapatriement ainsi que la réhabilitation des sinistrés en vue de favoriser la paix et la réconciliation ;
- Amener le Gouvernement à promouvoir une politique cohérente en matière de gestion des terres domaniales ;
- Faire des recommandations sur les réformes en matière de politique et de gestion du rapatriement, de la réinstallation, de la réinsertion et de la réhabilitation des rapatriés et des déplacés.

## METHODOLOGIE

De nombreux entretiens ont eu lieu avec des responsables et agents gouvernementaux, provinciaux, des dirigeants et personnels des projets, des ONGs et agences du système des Nations-Unies impliqués dans le programme de rapatriement, de réhabilitation et de réinsertion des sinistrés (voir leur liste en annexe).

La démarche adoptée à cet effet a été celle de mener des discussions de groupes et les interviews structurées auprès d'un échantillon représentatif de la population cible.

La méthode des discussions de groupes a permis de dégager les idées que les populations concernées se font des enjeux du rapatriement et de la réhabilitation des sinistrés, ainsi que les préoccupations et les perceptions résultant de leurs échanges dans la dynamique de la discussion. Une récapitulation des réponses données a quant elle, permis de dégager les tendances.

Les entretiens semi-structurés, qui viennent en complément aux discussions de groupe, font ressortir les préoccupations individuelles et la réalité de vie des populations cibles face au problème posé.

### *Construction de l'échantillon*

Les résultats d'enquête sur les déplacés portent sur un échantillon de 5.000 personnes déplacées constitué par 1.000 ménages.

Dans la population de ménages de déplacés, nous avons tiré un échantillon-ménage, sous l'hypothèse que les problèmes réels, vécus et exprimés par un chef de ménage quel que soit son genre, son âge, son degré d'instruction ou son appartenance ethnique ou religieuse

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

représente réellement les perceptions et préoccupations de toute la constituante du ménage estimée à 5 personnes.

Concernant les rapatriés, les résultats d'enquête portent cette fois-ci sur un échantillon de 600 personnes rapatriées, constitué par 200 ménages<sup>1</sup>.

Nos échanges avec l'administration confirment la moyenne de 3 personnes par ménage que nous avons considérées pour le cas des rapatriés<sup>2</sup>.

La même logique de représentation du chef de ménage a été retenue que précédemment.

## *Organisation de la collecte des données*

### **Répartition de l'échantillon et des enquêteurs**

#### - Les déplacés

Pour réaliser l'enquête, l'échantillon a été réparti sur quatre régions du pays (Ouest, Centre, Nord et Sud). La répartition des enquêteurs a suivi la même logique. Ainsi, 200 chefs de ménages de déplacés devaient être interrogés pour chacune des cinq provinces retenues pour faire l'objet d'enquête. Les enquêtes ont eu lieu du 14 au 28 octobre 2002.

#### - Les rapatriés

L'échantillon a été aussi réparti sur quatre régions du pays (Est, Centre, Nord et Sud) couvrant cette fois-ci quatre provinces, à savoir Ruyigi, Gitega, Muyinga et Makamba. La répartition des enquêteurs s'est faite en respectant cet espace géographique. Ainsi, 150 chefs de ménages de rapatriés ont été ciblés dans chaque province.

L'enquête s'est déroulée sur la même période que pour les déplacés.

En résumé :

Zones d'enquête	Nombre de ménages	Pondération par ménages	Population cible	Nombre d'enquêteurs	Homme / jours
<b>Les déplacés</b> Provinces :					
Bubanza	200	5	1000	1	10
Muramvya	200	5	1000	1	10
Kayanza	200	5	1000	1	10
Bururi	200	5	1000	1	10
Rutana	200	5	1000	1	10
<b>Total :</b>			<b>5.000</b>	<b>5</b>	<b>10 jours</b>

<sup>1</sup> Contrairement aux déplacés qui sont localisés dans les sites la dispersion des rapatriés dans l'espace ne permet pas de les atteindre facilement.

<sup>2</sup> La plupart des rapatriés qui rentrent laissent une partie de leur famille au pays d'exil le temps de se rendre compte de l'état sécuritaire et des conditions de réinstallation.

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

Les rapatriés					
Provinces :					
Ruyigi	50	3	150	1	10
Gitega	50	3	150	1	10
Muyinga	50	3	150	1	10
Makamba	50	3	150	1	10
<b>Total :</b>			<b>600</b>	<b>4</b>	<b>10 jours</b>

## *Outil de collecte des données*

Le questionnaire a constitué un instrument d'enquête qui a eu pour base la communication écrite entre l'enquêteur et l'informateur. Les enquêteurs ont posé à un ensemble de répondants représentatifs une série de questions relatives à leurs situations sociale, alimentaire, sanitaire et foncière. Pour la praticabilité au niveau du terrain, celui-ci a été traduit en kirundi afin d'aider les enquêtés à mieux saisir les questions posées.

- Le choix de l'utilisation du questionnaire comme instrument privilégié d'enquête a répondu à certains objectifs dont les plus importants sont :
  - La description et la quantification des observations ;
  - La généralisation des résultats parce que le questionnaire est soumis à un échantillon représentatif de la population étudiée.

## **CHAPITRE I : EVOLUTION, ENJEUX ET DEFIS LIES A LA SITUATION DES SINISTRES**

### **I.1. CONTEXTE ACTUEL**

Le conflit qui déchire le Burundi depuis 1993 a causé des destructions importantes à travers le pays. La persistance de la violence a entraîné des déplacements massifs de populations et une détérioration significative de leur vie économique et sociale.

Près de 404.495 personnes qui s'étaient déplacées depuis 1993 sont encore installées sur des sites dits d'installation définitive ou provisoire. La précarité des conditions de vie des déplacés est dénoncée à travers leurs propres témoignages (troisième chapitre du présent travail).

Les réfugiés de 1993 qui rentrent ne rencontrent pas de difficultés particulières. Ce sont des réfugiés de récente date qui regagnent directement leurs propriétés d'origine. Ils mènent une vie similaire à celle des communautés locales, mais après une courte période d'adaptation (reconstruction des maisons détruites, reprise des activités agricoles avec l'assistance des ONGs, etc.).

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

En revanche, les réfugiés de 1972 qui rentrent relativement en petit nombre, rencontrent des difficultés spécifiques à l'identification de leurs anciennes propriétés. En attendant d'être réinstallés sur des nouvelles propriétés, ils sont provisoirement accueillis dans des sites de transit ou dans des familles des proches.

Le défi à moyen et long terme est d'appuyer les efforts déployés par les communautés des sinistrées pour retrouver les conditions de vie normale. C'est entre autres rétablir les moyens d'existence et les emplois, générer des revenus, fournir les services de santé et d'éducation de base, etc.

Dans de nombreux cas, il s'agira de réinstaller les populations déplacées sur leurs anciennes propriétés; mais aussi réinstaller sur leurs propriétés d'origine environ 400.000 réfugiés dont le retour massif est probable dans un avenir proche, en respectant le droit de propriété de chacun<sup>3</sup>.

L'ensemble de ces sinistrés représente environ un sixième<sup>4</sup> de la population burundaise. Leur réinstallation et réhabilitation constituent un défi national majeur. Il est donc important d'avoir la maîtrise de toute la problématique globale de réinstallation et de réinsertion aux niveaux des enjeux et défis majeurs à relever.

## I.2. ENJEUX ET DEFIS LIES A LA SITUATION DES SINISTRÉS

La problématique de réinsertion et de réhabilitation des sinistrés constitue un enjeu majeur eu égard à l'effectif relativement important des populations concernées : environ un sixième de la population totale.

Les moyens requis pour assurer la réinsertion socio-économique et professionnelle à ces populations sont considérables.

Au centre de la perspective de réinstallation, de réinsertion et de cohabitation pacifique, la gestion des terres apparaît comme un enjeu fondamental du fait que l'objectif est non seulement la restitution des terres aux rapatriés, mais l'usage de l'équité, la transparence et le bon sens dans les décisions y relatives, garants de la réconciliation et la cohabitation entre les groupes pour une paix durable.

Les défis majeurs à relever pour assurer la réinsertion et la réhabilitation des sinistrés peuvent être développés sous quatre axes principaux :

### i) *L'assistance humanitaire d'urgence*

L'assistance humanitaire consiste à assurer la survie aux sinistrés dans l'attente de leur réinstallation et de leur réinsertion.

---

<sup>3</sup> On n'ignore pas cependant les nombreux obstacles que connaît le rapatriement volontaire des réfugiés burundais accueillis en Tanzanie.

<sup>4</sup> Estimation retenue lors du séminaire-atelier de validation de la *Stratégie Nationale de réinstallation et de réinsertion des sinistrés*, Bujumbura, le 28 mars 2003.

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

A ce stade, le défi consistera, au préalable, à inventorier tous les sites des déplacés, les centres d'accueil des rapatriés, à établir les effectifs des sinistrés et à déterminer leurs besoins (habitat, sécurité alimentaire, soins de santé, hygiène, etc.) afin de mieux organiser et coordonner leur assistance humanitaire.

Il s'agira aussi d'éviter le traitement différentiel devant l'aide aux sinistrés. Ainsi, la réhabilitation des maisons détruites, l'octroi des vivres, des engrais et semences, la prise en charge des soins de santé..., ne doivent pas être fonction de rapatriés ou de déplacés. Tous les sinistrés devraient jouir de la même attention de la part des organisations d'appui pour éviter qu'une situation de nature à raviver les conflits se développe. Il est à craindre qu'une fois exclu d'un appui dont on a besoin, on perd du même coup les motivations de cohabitation pacifique. La voie peut dans ce cas être ouverte à des jalousies susceptibles de générer de nouveaux conflits. On se rappelle des heurts entre les déplacés de Ngozi et les réfugiés rwandais en 1994 nés des convois d'aide du HCR qui passaient sous le nez des premiers pour servir aux seuls réfugiés rwandais. On pourrait multiplier des exemples de ce genre d'incidents. A Giteranyi (Muyinga), nous avons vu des déplacés s'en prendre aux rapatriés venant des centres de distribution d'aide alimentaire, etc.

En outre, il va falloir lutter contre le détournement de l'aide d'urgence. Les rapports du MRRDR font ressortir le phénomène de détournement de certaines aides destinées aux populations sinistrées (tôles, vivres, ustensiles de cuisine, matériel scolaires, semences, etc.). L'enquête l'a également révélé, nombre de déplacés se plaignent de ces vols. Ce genre de phénomène déplorable dans des situations de détresse généralisée nécessite des mesures appropriées (identifier et punir les coupables conformément à la loi) pour mettre un terme à cette pratique préjudiciable aux populations sinistrées.

## ii) *La réinstallation des sinistrés*

Le défi à ce niveau consiste à réinstaller les déplacés et les rapatriés en tenant compte de trois possibilités, à savoir :

- La réinstallation définitive sur sites pour ceux qui ne peuvent plus rentrer chez eux ou qui n'ont plus de terres, pour le cas des rapatriés ;
- La réinstallation provisoire sur sites proches de leurs propriétés ;
- La réinstallation définitive sur leurs anciennes propriétés.

On imagine que, comme dans tous les cas où la plupart des ménages avaient dû fuir leurs propriétés à cause de la crise, une simple réinstallation aux mêmes conditions qu'avant devrait leur donner satisfaction. Il est toutefois important de tenir compte de la diversité des préoccupations des personnes concernées. Il ne faut pas perdre de vue que la réinstallation des sinistrés sur de nouvelles terres pose le problème de disponibilité de celles-ci et constitue une tâche colossale.

Dans un passé récent, l'administration locale a dû recourir aux expropriations pour disposer des terres nécessaires à l'aménagement des sites de réinstallation des déplacés<sup>5</sup>. En outre, le

---

<sup>5</sup> Pour de plus amples détails, voir les résultats d'entretiens avec l'administration locale.

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

Gouvernement s'est engagé, à travers sa politique sectorielle adoptée en 2002, à procéder à une opération similaire pour réinstaller les réfugiés dont le rapatriement a commencé.

Faut-il rappeler que leurs effectifs sont à peu près les mêmes que ceux des déplacés. Il faut surtout ajouter que ces derniers auront besoin de terres, non seulement pour se réinstaller, mais également pour cultiver, étant donné que certains d'entre eux (parmi ceux qui sont partis depuis longtemps) pourraient difficilement être réinsérés dans leurs familles d'origine.

Certes, il serait nettement plus avantageux que l'Etat et les Communes recourent à leurs réserves de terres constituant leurs domaines privés respectifs. Mais nul ne peut garantir qu'il ne sera pas, dans certains cas, nécessaire de recourir à l'expropriation, ne fut-ce qu'en bordure de ces terres domaniales, pour compléter les superficies là où elles s'avèreraient insuffisantes.

L'inventaire des terres domaniales a été fait sur pratiquement tout le territoire burundais. Des terrains libres et habitables sont estimés à 141.266 ha.<sup>6</sup>

Cela étant, les conditions actuelles permettent de jeter un regard en arrière en vue de régler les « détails » d'expropriation, c'est-à-dire entamer les vérifications et les procédures d'indemnisation de toutes les personnes expropriées et mieux se préparer pour les opérations ultérieures de réinstallation des rapatriés. La responsabilité de l'Etat devient ici un impératif.

### iii) *La réinsertion des sinistrés*

A cette phase, le défi majeur est de rendre la réinstallation viable et durable. Il s'agit de permettre aux sinistrés d'accéder aux services sociaux de base et d'initier de petits projets générateurs de revenus afin que progressivement ils puissent se prendre en charge.

Pour de plus amples orientations, il s'agira de :

- Contribuer à la réhabilitation et/ou construction des infrastructures sociales de base principalement dans les domaines de la santé, l'éducation, l'eau potable et l'assainissement ;
- Promouvoir des activités génératrices de revenus :
  - Fourniture d'intrants agricoles : semences, houes, engrais, etc.
  - Relance de l'élevage en mettant l'accent sur le petit bétail, par exemple la chèvre, qui présente plusieurs avantages : parfaite adaptation aux divers climats et écologies en plus de son extraordinaire prolificité ;
  - Formation, encadrement et appui aux associations.
- Contribuer à la réinsertion et à la reconversion socio-professionnelles des sinistrés. On imagine que tous les rapatriés, ou même les déplacés, ne pourront pas être occupés uniquement par l'agriculture. C'est une stratégie qui permettrait de diminuer la pression sur la terre et augmenter les revenus des sinistrés.

---

<sup>6</sup> GRADIS, *Monographie sur la problématique des réfugiés et des déplacés burundais*, page 15.



# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

## iv) *La cohabitation pacifique*

Il va falloir contenir les conflits sociaux latents de manière à maîtriser la sécurité et prévenir les conflits violents et instaurer une culture de paix pour asseoir une cohabitation pacifique entre les différentes catégories sociales du pays.

L'expérience de réinstallation montre que le retour des sinistrés exige un important travail d'éducation à la paix afin de s'assurer que les familles qui reviennent seront acceptées par les communautés locales et que leur présence ne risque pas de provoquer une reprise des conflits. C'est là un processus qui demande beaucoup d'efforts aux communautés, outre la satisfaction des besoins les plus immédiats de logement et d'infrastructures essentielles.

C'est dire donc qu'au delà de l'intégration socio-économique que réclament les rapatriés, il y a une autre dimension tout aussi importante qui concerne l'intégration psychologique, morale pour ainsi dire. Une sorte de contrat social devrait être préalablement défini entre les rapatriés, les populations locales et les autorités administratives fondé sur des principes clairs de respect mutuel, de tolérance, et de reconnaissance des droits des uns et des autres. Il faut pour cela préparer politiquement et psychologiquement tous les partenaires concernés par la question.

En outre, un défi majeur est aussi celui du renforcement des communautés par des activités axées sur le relèvement de l'économie locale. L'objectif serait d'aider les ménages à se prendre en charge et à avoir accès aux services sociaux de base.

## CHAPITRE II. ANALYSE DES POLITIQUES MISES EN ŒUVRE

### II.1. CHRONOLOGIE REFERENTIELLE DES COMMISSIONS CHARGEES DU RAPATRIEMENT

Les tentatives d'insertion sociale des rapatriés et/ou déplacés se sont manifestées sur trois périodes suite aux événements sanglants à l'origine de beaucoup de déplacements de populations à l'intérieur et à l'extérieur du pays.

La question du rapatriement et de la réinsertion des réfugiés fait l'objet d'une grande préoccupation des pouvoirs publics depuis la chute du régime de la première République dirigée par Michel Micombero. C'est en effet, le 30 juin 1977, sous la deuxième République, que le Décret-loi n°1/21 relatif à la réintégration dans leurs droits des personnes ayant quitté le Burundi suite aux événements sanglants de 1972 a vu le jour.

Dans le prolongement de cette loi, la Commission chargée du Retour et de l'intégration des réfugiés burundais est créée par le Décret-loi n°1/01 du 22 janvier 1991. Cette dernière commission est intervenue quelques temps après les événements sanglants de Ntega et Marangara en 1988, au lendemain de l'avènement de la troisième République dirigée par Pierre Buyoya.

Le protocole IV de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la réconciliation au Burundi consacre en son article 3, la création et la mise en place par le Gouvernement d'une nouvelle structure appelée « Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés : CNRS ». Le même protocole désigne par le terme «sinistré», toute personne déplacée, regroupée, dispersée ou rapatriée.

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

L'Accord d'Arusha trace à cet égard un certain nombre de principes généraux en rapport avec la réhabilitation des sinistrés. Il indique aussi, mais d'une manière sommaire, les modalités pratiques de leur mise en œuvre. Il revient aux différents intervenants d'élaborer dans le détail des dispositions qui soient réellement opérationnelles.

## II.2. PRINCIPES DIRECTEURS ET ABSENCE DE COHERENCE SUR LA PROBLEMATIQUE DES REFUGIES

De manière générale, la mise sur pied des commissions susmentionnées répondait au seul souci d'adopter des mesures conjoncturelles pour le retour des réfugiés plutôt que d'avoir une vision et une politique cohérentes et porteurs sur la problématique des réfugiés.

Des questions d'une importance cruciale telles que la sécurité des réfugiés après leur retour sur les collines d'origines, la poursuite judiciaire des personnes présumées coupables, les compensations matérielles et morales pour les personnes ayant subi des préjudices, n'ont pas bénéficié de l'attention nécessaire à travers les actions des différentes commissions qui se sont succédées depuis l'avènement de la deuxième République jusqu'à nos jours.

### II.2.1. La deuxième République face à la question du retour des réfugiés

La promulgation du décret-loi n°1/21 du 30 juin 1977 fut suivie par la mise sur pied d'une commission nationale chargée de vider le contentieux relatif aux litiges opposant les rapatriés ou leurs ayant-droits, aux occupants ou détenteurs des droits ou biens appartenant antérieurement à ces rapatriés. En son article 1<sup>er</sup>, le décret-loi stipule que « Toute occupation, détention ou jouissance des biens et des droits laissés vacants par le départ des réfugiés à la suite des événements de 1972 est inopposable à l'administration ».

Cette disposition n'était pas de nature à contribuer à l'accélération d'un retour significatif des réfugiés convaincus que les mesures prises ne leur permettaient pas de jouir de leurs pleins droits dès le retour au pays. Cette appréhension pouvait effectivement être justifiée par une absence manifeste des dispositions claires relatives au retrait des biens, notamment les propriétés, les immeubles, le bétail et les comptes bancaires, aux personnes qui s'en étaient appropriés indûment.

En outre, l'absence de poursuites judiciaires pour les personnes présumées coupables des forfaits commis durant la crise de 1972-1973 et qui s'étaient de surcroît appropriées des biens des victimes et des rescapés en exil, a fortement limité le retour massif des réfugiés tant espéré à l'époque.

En guise de conclusion, on peut retenir que la politique de rapatriement initiée par le régime de Jean Baptiste Bagaza a souffert fondamentalement de manque de sincérité, de cohérence et d'engagement politique pour résorber des questions profondes à l'origine du conflit burundais.

L'élite de la diaspora hutu commençait déjà à parcourir plusieurs places et milieux internationaux pour dénoncer les lacunes des politiques mises en œuvre et solliciter des soutiens pour leur thèse d'exclusion par des régimes tutsi de Bujumbura.

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

## *II.2.2. La Troisième République : un rapatriement piégé par l'impunité*

La troisième République instauré par le major Pierre Buyoya en 1987 sera vite prise dans le piège de l'ethnisme. Occultée par les régimes antérieurs la question ethnique devient par la force des choses une préoccupation majeure du nouveau régime. En effet, les manipulations ethniques dans la région du Nord frontalière avec le Rwanda ont vite poussé les paysans hutu à massacrer de manière systématique leurs voisins tutsi dans les provinces de Kirundo et Ngozi, en communes Ntega et Marangara en 1988.

Le 22 janvier 1991, une commission nationale chargée du retour et de l'intégration des réfugiés burundais fut créée. Cependant, cette commission mise en place n'envisageait pas la restitution des terres et autres biens à leurs anciens propriétaires, c'est-à-dire les rapatriés. Elle privilégia plutôt l'idée de leur installation sur des propriétés ou des sites disponibles.

Contrairement donc à la commission de 1977, dont l'une des missions était la restitution des propriétés foncières à leurs anciens propriétaires, celle de 1991 n'en fut pas curieusement un cas.

## *II.2.3. L'éphémère régime de Ndadaye et la question du rapatriement des réfugiés burundais*

Les élections présidentielles et législatives de juin 1993 ont consacré la victoire écrasante du FRODEBU, un parti majoritairement hutu. Cette jeune démocratie suscite des espoirs dans les milieux des réfugiés où les anciens exilés expriment clairement leur volonté de regagner leur pays.

A la formation du premier gouvernement du Président Ndadaye le 10 juillet 1993, le Ministère de la Fonction Publique se voit confiée une nouvelle mission, celle de s'occuper de la question des réfugiés.

C'est le 30 juillet 1993 qu'une nouvelle commission chargée du retour, de l'accueil et de la réinsertion des réfugiés a été mise en place. Le principe directeur de ladite commission était d'intégrer parfaitement la valeur fondamentale d'unité des Burundi dans ses attributions et de consacrer que tout rapatrié doit avoir accès à la terre, et qu'au cas où sa propriété serait occupée par une tierce personne, l'occupant devrait aussi être garanti du droit à la propriété.

Dans certaines régions du pays, on a assisté immédiatement à un mouvement spontané où des milliers de réfugiés sont rentrés. Le retour massif des exilés de 1972 a été remarquable au sud du pays, par ailleurs grand fournisseur des réfugiés des années 1970. Ces rapatriés spontanés sont allés tout droit vers leurs anciennes terres d'origine sans s'en référer à aucune autorité administrative, en intimant aux occupants l'ordre de les libérer.

On se souvient du déferlement, en septembre 1993, sur la capitale Bujumbura, de plusieurs centaines de paysans expropriés de force par les rapatriés de Rumonge et Nyanza-lac qui disaient revendiquer leurs anciennes terres. Ceux-ci venaient exprimer au nouveau régime leur indignation et surtout leur détermination à retourner sur « leurs propriétés » prises d'assaut par les réfugiés de 1972. Le sit-in à la présidence de la République a duré quelques jours avant que le Président Ndadaye aille lui-même calmer les esprits à Nyanza-lac.

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

Les multiples cas d'expropriations forcées ont certainement contribué à détériorer le climat politique qui a culminé aux violences ayant emporté la jeune démocratie burundaise de 1993.

## *II.2.4. Nouvelles orientations issues de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi*

La signature de l'Accord d'Arusha laisse espérer un retour massif des réfugiés dans des conditions plus aptes à résorber des litiges ultérieurs relatifs aux terres et à éviter l'émergence de nouveaux conflits liés à ceux-ci. La préoccupation transparait à travers les dispositions contenues dans le protocole IV dudit Accord. A titre d'exemple, pour résoudre toutes les questions liées aux terres et aux autres propriétés, il prévoit au sein de la CNRS<sup>7</sup>, une sous-commission qui sera chargée de la question des terres. Celle-ci examinera l'ensemble des cas concernant les terres des réfugiés de longue date et les terres domaniales ainsi que les cas litigieux et les allégations d'abus dans leur (re)distributions.

Le protocole IV, en son article 8, aux points b et c, précise que tout réfugié doit pouvoir récupérer ses biens, notamment sa terre, auquel cas, chaque ayant-droit doit recevoir une juste compensation et/ou indemnisation. Le principe est juste mais on peut se poser des questions concernant son applicabilité.

Il y a lieu toutefois de reconnaître qu'à la différence des traditionnelles commissions nationales chargées du rapatriement des réfugiés, l'Accord d'Arusha propose un cadre institutionnel qui comporte des innovations, notamment cette fameuse sous-commission chargée des terres et des cas litigieux, ainsi qu'un fonds national pour les sinistrés qui sera alimenté par le budget national et par des dons d'organismes de coopération bilatérale et multilatérale ou par des aides d'organisations non gouvernementales.

Néanmoins, au delà des énoncés d'intention consacrés par l'Accord, certaines interrogations relatives à la problématique de rapatriement restent sans réponse, nous y reviendrons dans la suite.

## **II.3. QUELLES LEÇONS FAUT-IL TIRER DE L'EXPERIENCE DES COMMISSIONS CHARGEES DES REFUGIES ?**

De manière générale, les attentes des rapatriés et partant leur espoir de retrouver les conditions normales d'existence dans le pays d'origine est tributaire d'un facteur primordial : le recouvrement inconditionnel des biens, notamment la terre.

Parmi les réfugiés burundais qui regagnent leur pays, il faut distinguer ceux qui s'étaient exilés en 1972, en 1988 et ceux qui sont partis récemment, c'est-à-dire en 1993. Les réfugiés de récente date (1988 et 1993) regagnent directement leurs anciennes propriétés. En revanche, les réfugiés de 1972 ont des difficultés à recouvrer leurs anciennes terres de retour au pays. Trente ans après, la terre a certainement changé de propriétaire.

Les résultats d'enquêtes réalisées auprès des réfugiés en exil corroborent la thèse selon laquelle les réfugiés et les rapatriés estiment aussi qu'il est de leur droit de réintégrer leurs

---

<sup>7</sup> Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés : Accord d'Arusha, Protocole IV, Article 3 ( a).

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

terres ; ils revendiquent de façon inconditionnelle la restitution de celles-ci, de leurs maisons et autres biens.

En effet, la question qui se pose est de savoir pourquoi des problèmes et préoccupations exprimés longtemps par les réfugiés n'ont pas été transformée en programmes et priorités par les différentes commissions qui se sont succédées depuis 1977.

A ce sujet, il y a lieu de conclure que les différentes commissions qui ont été mises en place à différentes époques pour s'occuper du rapatriement des réfugiés n'ont pas toujours été à la hauteur de leur tâche certes lourde et délicate. Cela pourrait s'expliquer essentiellement par l'absence d'une réelle volonté politique et d'un système rassurant pour tout le monde. Les pouvoirs publics manquaient d'ambitions dans le domaine du rapatriement et de réinstallation des candidats au retour au pays.

L'Accord d'Arusha récemment signé marque un nouveau tournant en inscrivant les préoccupations fondamentales des réfugiés dans les nouvelles orientations politiques, plus précises en matière de réinstallation et de réinsertion de tous les sinistrés.

## **L'Accord d'Arusha : *Questions liées aux terres et aux autres propriétés***

L'Accord d'Arusha prévoit, dans le cadre de la réhabilitation et la réinstallation des réfugiés, des activités préparatoires de mise en place d'une Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés (CNRS). Son mandat est d'organiser et de coordonner le rapatriement des réfugiés, de les aider à se réinstaller et se réinsérer. La Sous-Commission de la CNRS traitera spécifiquement les questions relatives aux terres par l'examen de l'ensemble des cas concernant les terres des réfugiés de longue date et les terres domaniales, les cas litigieux et les allégations d'abus dans la (re)distribution des terres et de statuer sur chaque cas selon les prérogatives qui lui sont conférées.

Une question fondamentale se pose : ***En quoi la nouvelle commission CNRS (à travers sa sous-commission relative aux terres) offrira-t-elle de meilleures chances de venir rapidement à bout des difficultés d'ordre opérationnel en matière de gestion des terres notamment ?***

La CNRS aura t-elle une particularité à faire valoir dans ses nouvelles dispositions relatives à la question des terres et des autres biens ?

De manière explicite, l'Accord d'Arusha, dans son protocole IV, offre des particularités et des valeurs ajoutées intéressantes. Pour résoudre toutes les questions liées aux terres et aux autres propriétés, l'Accord d'Arusha donne les orientations suivantes en vue de garantir le droit à la propriété et une indemnité juste :

- *Tout réfugié doit pouvoir récupérer ses biens, notamment sa terre (Protocole IV, art.8, b) ;*
- *Si une récupération s'avère impossible, chaque ayant-droit doit recevoir une juste compensation et/ou indemnisation (Protocole IV, art.8, c).*

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

A ce stade, il est certes énoncé des mesures qui sont de nature à éviter des litiges ultérieurs relatifs aux terres, mais des questions fondamentales subsistent :

- *Comme ces mesures doivent avoir une force de loi, sur le plan légal, existe-t-il déjà une loi organique y relative ? Sinon, existe-t-il un projet ou une proposition de loi à propos ?*
- *Quelles actions concrètes vont-elles être menées ? Par qui ?*

Autant de questions qui se posent aujourd'hui, quand on sait que l'échec des réalisations des commissions antérieures étaient dû notamment aux dissensions internes des membres mais aussi et surtout au manque de moyens suffisants, quand ceux-ci n'étaient pas détournés.

En outre, les membres de la Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés (CNRS) seront des mandataires politiques issus des différents partis signataires de l'Accord. La question qui se pose est de savoir s'il se serait déjà constitué une plate-forme commune qui permettra d'adopter de manière consensuelle des mesures à la satisfaction des rapatriés. La place des rebelles qui disent combattre notamment au nom des réfugiés Hutu n'est pas prévue dans cette commission, alors qu'ils s'appêtent à rentrer prochainement avec la fin de la guerre.

L'Accord d'Arusha trace à cet égard un certain nombre de principes généraux qui indiquent de manière sommaire les modalités pratiques de leur mise en œuvre. Il revient donc aux différents intervenants, en priorité la sous-commission chargée des questions relatives aux terres d'élaborer dans le détail des dispositions qui soient réellement opérationnelles. Or, ces dispositions ne pourront se concrétiser qu'à travers des lois spécifiques.

Partiellement, il y a lieu de conclure que même si la CNRS constitue aux yeux des signataires de l'Accord et des bailleurs extérieurs, la seule plate-forme nationale fiable pour la réinstallation et la réinsertion des rapatriés, beaucoup reste à faire sur le plan de sa mise en place et sur le plan organisationnel. Pourtant l'appel au rapatriement massif a été déjà lancé par le Gouvernement issu d'Arusha. Pour avoir mis les charrues avant les bœufs, il subsiste des problèmes énormes d'accueil et de réinstallation des réfugiés et auxquels les seuls engagements pris à travers l'Accord tripartite ne peuvent venir à bout.

## **II. 4. EXPERIENCE DU MINISTERE DE LA REINSERTION ET DE LA REINSTALLATION DES DEPLACES ET DES RAPATRIES**

La crise d'octobre 1993 a généré au Burundi des phénomènes nouveaux de populations déplacées à l'intérieur des frontières nationales. La même crise a amplifié le mouvement d'exil des Burundais.

Pour faire face à cette situation, l'Etat, à travers la convention de Gouvernement du 10 septembre 1994 a créé, pour la première fois, un Ministère chargé de la réinsertion et la réinstallation des déplacés et rapatriés. Désormais la politique de rapatriement des réfugiés devait s'inscrire dans la nouvelle donne géo-politique burundaise où la crise qui avait commencé en 1993 a créé des centaines de milliers de déplacés burundais à l'intérieur du pays.

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

L'argument qui a milité en faveur de la création du Ministère est qu'il n'était plus possible de mettre en place une politique de rapatriement des réfugiés qui ignore les déplacés intérieurs et vice-versa. Plus que jamais, la tâche de la réhabilitation des sinistrés devenait dure et surtout complexe au point qu'il fallait créer une structure solide chargée de la question.

## II.4.1. Bref aperçu sur les réalisations du MRRDR

Les interventions du Ministère en faveur des sinistrés s'orientent dans quatre axes principaux :

- L'assistance humanitaire d'urgence ;
- Le rapatriement volontaire des réfugiés ;
- La réinstallation des sinistrés ;
- La réinsertion des sinistrés.

### (1) Assistance humanitaire d'urgence

Elle concerne l'assistance médicale, l'assistance en vivres et non-vivres ainsi que la scolarité des élèves indigents.

Type d'assistance	Période	Intitulé	Bénéficiaires
Assistance médicale	1997-2001	Soins de santé	90.000 sinistrés
	1997-2001	Distribution des cartes d'assurance maladie	70.000 sinistrés
Assistance en vivres et non vivres	1997-2001	Vivres	950 tonnes pour sinistrés
	1997-2001	Non vivres : Sheetings, Couvertures, Houes, Savons, Friperies et Kits cuisine	Quantité importante pour les sinistrés <sup>8</sup>
Assistance à la scolarité des élèves indigents	1997-2001	Minerval, matériel scolaire et uniforme	15.000 élèves indigents

L'impact de l'assistance humanitaire d'urgence reste difficile à mesurer pour la période considérée pour les raisons suivantes :

- Pour la période d'inventaire retenue, le constat est qu'il n'existait pas au sein du Ministère une base de données permettant de connaître le nombre total et les besoins réels exprimés par les personnes nécessiteuses, d'où la difficulté d'apprécier l'impact

<sup>8</sup> La base de données disponible ne donne pas d'indices de mesure quantifiable, elle s'exprime en termes « d'importantes quantités ».

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

de l'assistance par rapport au taux de couverture sur l'ensemble des populations en quête d'aide d'urgence ;

- L'aide d'urgence a toujours répondu aux situations d'urgence déclarées par l'administration locale qui assurait, elle-même, la distribution des aides aux plus nécessiteux. Cependant, on ne peut pas préjuger sur la bonne foi et la bonne gestion de l'administration locale qui est toujours pointée du doigt par les sinistrés comme auteur des détournements des aides qui leur sont destinées.

## **(2) Le rapatriement volontaire des réfugiés Burundais.**

L'action du Ministère à la réinsertion et à la réinstallation des déplacés et des rapatriés a consisté, non seulement dans l'accueil et l'assistance en faveur des rapatriés, mais aussi dans le renforcement du cadre juridique de l'opération de rapatriement.

C'est à ce titre qu'un accord tripartite sur le rapatriement volontaire des réfugiés burundais HCR-Gouvernements du Burundi et de Tanzanie a été négocié et signé à Dar-es-Salaam en mai 2001.

Les engagements du gouvernement du Burundi sont principalement :

- Le rapatriement volontaire en sécurité et en dignité et mise en place de conditions favorables à la réintégration ;
- L'installation des rapatriés : promesse d'appuyer les réfugiés dans la récupération des terres laissées conformément aux lois du pays ;
- La réintégration : garantie des droits socio-économiques.

Cependant, les expériences concrètes de rapatriement volontaire ont révélé malgré tout des problèmes de cohabitation (méfiance, haines ethniques ravivées par l'impunité, etc.) entre les rapatriés et les populations qu'ils trouvent sur place.

En effet, ce problème est lié au poids du passé. Rappelons-nous que la plupart des réfugiés de 1972-1973 et ceux de 1988 sont partis après des événements sanglants caractérisés par les massacres interethniques suivis d'une répression tout aussi sanglante. De part et d'autre, les rapatriés et les populations se rejettent mutuellement la responsabilité. Il subsiste ainsi un climat de suspicions et de peur de part et d'autre qui constitue un obstacle au retour massif des réfugiés.

Néanmoins, des initiatives d'éducation à la paix ont été entreprises par le gouvernement à travers ses structures étatiques. Mais beaucoup reste encore à faire pour ramener l'entente et l'acceptation mutuelle, fondements de réconciliation et de cohabitation pacifique. Il s'agit d'une tâche colossale qui demande beaucoup de détermination et de réalisme, en plus des moyens financiers et matériels que seul l'Etat ne pourra mobiliser.

En outre, la promesse faite aux réfugiés de récupérer leurs terres laissées après leur exil n'est toujours pas traduit, d'une manière légale, dans les faits. Ceci reste toujours au niveau des déclarations d'intention. Jusqu'à nos jours aucun projet de loi y relatif n'a encore été soumis au Parlement de transition pour adoption.



# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

Enfin, la garantie à procurer aux rapatriés de recouvrer leurs biens n'est pas concrétisée par des mesures légales.

### (3) La réinstallation des sinistrés

L'action du MRRDR en matière de réinstallation des sinistrés a consisté exclusivement dans l'identification et l'aménagement des sites, l'appui à la construction/reconstruction des maisons d'habitation par la fourniture de tôles, de clous, de portes et fenêtres.

Les bénéficiaires s'engageaient à ériger les murs, poser la charpente et à apporter les autres matériaux de construction.

Cet appui en construction/reconstruction des maisons des sinistrés a été fourni aussi bien aux sinistrés qui sont retournés dans leurs propriétés d'origine qu'à ceux qui sont réinstallés sur de nouveaux sites.

Les données disponibles au MRRDR montrent qu'entre 1997 et 2002, le Ministère a contribué à la construction/réhabilitation de plus de 30.000 maisons au moment où d'autres intervenants dans le secteur ont appuyé la construction/reconstruction d'environ 20.000 maisons.

L'inventaire des terres domaniales a été fait sur pratiquement tout le territoire burundais à l'exception de 4 communes (Musigati, Isare, Muhuta et Bugarama) qui étaient inaccessibles au moment de l'enquête à cause de l'insécurité qui y prévalait.

Les premières analyses de la répartition géographique de ces superficies montrent que les provinces de l'Est sont parmi celles où l'on a le plus de superficies de terrains libres et habitables, suivies par celles de CIBITOKÉ et de KIRUNDO. « La superficie des terrains libres et habitables est suffisante si on devait y réinstaller tous les rapatriés « sans terres » ou « sans référence »<sup>9</sup>, plus précisément les réfugiés de 1972 de retour au pays. Cette recommandation partielle sera reprise ultérieurement.

Le travail de réinstallation des sinistrés ne s'improvise pas, il se prépare. Il consiste à aider les rapatriés à recouvrer leurs biens (propriétés foncières et autres biens immeubles) ou à tout le moins prévoir une politique de substitution (aménagement d'espaces cultivables) ou d'indemnisation. La majorité des rapatriés étant des paysans cultivateurs, la question d'accès à la terre doit être au centre des débats et analysée avec toute l'urgence voulue afin de déterminer le sort des terres occupées par des tierces personnes, celles acquises régulièrement, celles occupées ou cédées par l'Etat. Ce travail permettrait de préciser la question des prescriptions, la durée au-delà de laquelle les revendications de réintégrer son ancienne propriété sont recevables ou pas.

C'est dire donc que des mesures immédiates et concrètes s'imposent pour permettre la réinstallation de ces populations sinistrées dans des conditions de production et de vie normales pour qu'ils retrouvent leur dignité humaine.

---

<sup>9</sup> Groupe de Recherche et de Développement des Initiatives Démocratiques (GRADIS), Monographie sur la problématique des réfugiés et des déplacés burundais, page 14.

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

Le problème clé lié à la réinstallation des sinistrés se pose donc spécialement au niveau de la gestion foncière. En effet, plusieurs Ministères interviennent dans ce domaine : le Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire, le Ministère des Travaux Publics et de l'Équipement, le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique et le Ministère de la Justice.

Les entretiens que nous avons eus avec les responsables de ces Ministères nous ont amené à conclure que le problème des terres n'est pas suffisamment pris au sérieux. Au Ministère de la Justice, « le seul service qu'on puisse proposer au sinistré qui vient vers nous c'est la loi puisque le code foncier de 1986 ne tient pas compte des cas de sinistrés », déclarait notre interlocuteur. Au Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique on semble croire qu'en cas de retour massif de réfugiés tout va être réglé par la sous-Commission Terre de la CNRS, en collaboration avec les responsables de l'administration locale. On pouvait entendre les mêmes propos au Ministère de l'Environnement où la CNRS est présentée comme une structure magique ayant des pouvoirs les plus étendus pour prévenir les litiges fonciers qui pourraient naître de la politique nationale de réinstallation et réinsertion des sinistrés.

On est donc loin d'une politique foncière unifiée alors que depuis près de dix ans une conjugaison de facteurs politiques, sociaux et économiques a rendu urgente la coordination de tous les services impliqués dans la gestion foncière.

En outre, des querelles de compétence entre divers Ministères se manifestent déjà. On peut prendre l'exemple la mésentente entre le service du cadastre du Ministère des travaux publics et le service du cadastre du Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire au sujet du bornage des parcelles en milieu urbain.

Les attributions de terres et de parcelles ne se conforment pas à des critères équitables et transparents occasionnant une distribution de plus en plus injuste des terres. Les cas d'appropriations abusives des terres situées au bord du lac Tanganyika et dans ses environs par les hauts dignitaires de l'Etat et les hauts gradés de l'armée sont ahurissants. A l'intérieur du pays, des gouverneurs ou même des administrateurs communaux s'arrogent le droit d'octroyer des propriétés entières à des particuliers sur des bases peu objectives. Les normes de transfert de propriété ne sont pas non plus respectées.

D'année en année et au fur et à mesure que les solutions tardent à venir, les abus et les victimes de la gestion anarchique du patrimoine foncier augmentent.

## **(4) La réinsertion des sinistrés**

La philosophie du MRRDR en matière de réinsertion est de rendre la réinstallation viable et durable. Il s'agit de permettre aux personnes sinistrées d'accéder aux services sociaux de base et de se prendre en charge progressivement.

Les activités du MRRDR consistent dans la construction/reconstruction des écoles, centres de santé, adduction d'eau et assainissement. La prise en charge des personnes sinistrées est promue à travers l'encadrement des activités génératrices de revenus.

C'est ainsi qu'en collaboration avec le HCR et le PNUD, à travers le projet d'appui aux communautés vulnérables (PCAC), le MRRDR a contribué à la construction/reconstruction de

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

plus de 60 écoles primaires, 20 collèges communaux, 4 lycées, une dizaine de centres de santé, environ 300km d'adductions d'eau, 300 bornes fontaines, 145 sources et puits, et à la réalisation d'une quarantaine de micro-projets générateurs de revenus<sup>10</sup>.

La question qui revient est celle du taux de couverture de ces réalisations par rapports aux besoins réels. Elle ne trouve malheureusement pas de réponse faute d'inventaire fiable et actualisé des besoins réels pour la réinsertion des sinistrés. Mais en se rendant sur terrain, on découvre qu'il s'agit véritablement d'une goutte d'eau dans un océan, tant les besoins sont encore immenses.

## ***II.4.2. Contraintes rencontrées par le MRRDR***

Dans la réalisation de ses missions, le MRRDR s'est heurté à une série de contraintes aussi bien structurelles que conjoncturelles.

### *i) Contraintes structurelles*

Les principales contraintes d'ordre structurel se reflètent dans :

- La difficulté de coordination des interventions et le manque de synergie entre l'action du MRRDR et l'apport des autres acteurs oeuvrant dans le secteur humanitaire ;
- Le manque de moyens et de réponses aux urgences en temps opportun ;
- L'absence de système efficace de suivi-évaluation de la gestion des aides avec risque de malversations ;
- Le manque de moyens financiers à la hauteur des besoins et attentes des populations à secourir ;
- La généralisation de la pauvreté et de l'indigence.

### *ii) Contraintes conjoncturelles.*

Les contraintes conjoncturelles sont liées essentiellement aux facteurs suivants :

- L'insécurité persistante qui entrave les interventions d'assistance en temps utile et annihile les efforts déjà consentis notamment par la destruction des maisons et infrastructures reconstruites, la provocation de nombreux mouvements d'exode de populations ;
- Les aléas climatiques et la mauvaise conjoncture économique qui accentuent le phénomène d'indigence et de pauvreté ;
- L'exploitation, parfois tendancieuse, de la question des sinistrés par certains acteurs politiques avec pour effet la perturbation des stratégies d'intervention.

---

<sup>10</sup> Données issues d'une banque de données disponible au MRRDR pour la période 1999-2001.

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

## *II.4.3. Les nouvelles orientations du MRRDR par rapport aux engagements pris dans L'Accord d'Arusha*

La politique sectorielle du Ministère à la Réinsertion et à la Réinstallation des Déplacés et des Rapatriés (élaborée et adoptée en 2002) est axée sur la conception d'une stratégie vaste centrée sur l'objectif ultime de réinsérer et de réhabiliter tous les sinistrés burundais, en parfaite cohérence avec les objectifs du protocole IV, chapitre premier de l'Accord d'Arusha.

En définissant plus profondément ses nouvelles orientations, la politique du Ministère en charge des rapatriés et des déplacés met l'accent sur la coordination de la politique nationale de réinstallation et de réinsertion des sinistrés, le suivi de la mise en œuvre, par la Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés (CNRS), etc.

Eu égard aux engagements contenus dans des documents officiels, un contraste flagrant existe entre l'ampleur des enjeux fonciers et l'absence manifeste de la question dans la politique sectorielle du Ministère.

Vient alors l'épineuse question de savoir qui va résoudre les problèmes des rapatriés une fois de retour au pays. Il s'agit de leurs terres et autres biens qu'ils ont laissés après leur départ en exil. En outre, quel sera le sort de ceux qui se sont appropriés des terres et autres biens des réfugiés ? Autant de questions posées mais dont la politique sectorielle actuelle du MRRDR ne semble pas s'être préoccupée profondément. A ce sujet, un haut cadre du Ministère nous a révélé que la question foncière n'est pas la préoccupation du MRRDR, que son seul souci est d'installer les sinistrés.

Mais où ? C'est là une preuve tangible que la politique nationale de gestion des terres dans le cadre de la problématique de rapatriement des réfugiés et de réhabilitation des sinistrés est quasi-inexistante.

## **II.5 LES NOUVELLES ORIENTATIONS DES AGENCES DU SYSTEME DES NATIONS UNIES ET DES ONG PAR RAPPORT AU CONTENU DE L'ACCORD D'ARUSHA**

L'Accord d'Arusha est aussi important pour les activités des agences des Nations Unies au Burundi, car il constitue un cadre légal du rapatriement organisé des réfugiés burundais auquel elles prennent part.

Cependant, la grande lacune de cet Accord est qu'il reste muet sur la question du cessez-le-feu. Or, l'arrêt des hostilités constitue un préalable au retour des réfugiés. C'est à cette condition que le HCR pourra déclencher le processus de promotion et de facilitation du rapatriement. Il s'agit sans nul doute d'un des obstacles majeurs au rapatriement massif.

Malgré cela, les agences du système des Nations Unies ont entrepris une série d'actions orientées vers la préparation du retour organisé des réfugiés.

Après la signature de l'Accord de Paix, le plan de rapatriement a été affiné et partagé avec le Gouvernement du Burundi à travers le Ministère à la Réinsertion et à la Réinstallation des Déplacés et des Rapatriés (MRRDR). Tous les intervenants (Agences des Nations Unies, ONGs) en matière de rapatriement, de protection, et de réintégration des rapatriés ont été globalement associés.

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

Des réunions tripartites entre le Gouvernement du Burundi, le Gouvernement de la Tanzanie et le HCR, se tiennent régulièrement à Dar-es-Salaam.

Parallèlement à ces activités de mise en place du cadre juridique pour le rapatriement volontaire des réfugiés burundais et dans le souci de rendre opérationnelle le plan de rapatriement, les agences des Nations-Unies et ONGs ont pris des initiatives visant la préparation d'une bonne coordination dans la réponse à donner suivant les différents scénarios de retour des rapatriés. A cet effet, des réunions thématiques entre les intervenants en Tanzanie et au Burundi ont été organisées en juillet 2001.

Des activités de mobilisation de fonds ont été réalisées pour appuyer le Gouvernement dans l'étude sur les terres domaniales disponibles afin de faciliter la réintégration des réfugiés de longue date qui ne retrouveront pas leurs propriétés.

Le « marché » de la réinstallation, la réinsertion et la réhabilitation des sinistrés intéresse plusieurs intervenants. Beaucoup d'ONGs (voir leur tableau en annexe) opèrent dans ce secteur sans qu'on sache exactement qui fait quoi, pour qui et pour combien de temps encore. A vrai dire, il n'existe pas une base de données locale qui puisse renseigner avec clarté sur les interventions des ONGs pour la réinsertion et la réinstallation des sinistrés, les domaines clés d'intervention, par région et par bénéficiaire.

La situation est restée longtemps floue et la base de données disponibles à OCHA donne des interventions tellement compilées qu'on ne peut déceler quel type d'action a été réalisé pour la réinsertion et la réinstallation des sinistrés, ou pour d'autres buts de développement communautaire.

Sur base de la réinstallation des déplacés et du rapatriement volontaire, dans la sécurité et la dignité pour une réinsertion durable et au regard de la multiplication des acteurs (ONGs) ayant chacun des mandats et des spécificités propres, il est impérieux de gérer avec le maximum d'efficacité les ressources disponibles et limitées, afin d'éviter autant que possible leur gaspillage et la duplication.

La leçon à tirer du fonctionnement des ONGs est que la mise en place d'un bon système de coordination de leurs interventions et de gestion de l'information commune constitue un défi important pour les ONGs et leurs partenaires, surtout dans un pays comme le nôtre qui se trouve sur le chemin de la transition du conflit au post-conflit.

On peut également déplorer le fait que les populations sinistrées ont le plus souvent été exclues par les ONGs du processus d'identification de leurs besoins. Rares sont des fois où elles ont été associées à l'exécution des activités pouvant relever leurs conditions de vie. La majorité des actions des ONGs, sinon toutes, à leur endroit ont rarement émergé d'une démarche participative à partir de laquelle les communautés sinistrées elles-mêmes ont identifié leurs priorités, proposé les activités à mener et exprimé les résultats durables qu'ils attendraient.

Malgré tout ce qui a été fait, les besoins des populations sinistrées restent importants pour arriver à une vie digne et décente. Rappelons qu'environ 17% des populations demeurent avec le statut de « sinistré ».

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

## II.6. PERTINENCE DE L'IMPLICATION DE LA SOCIETE CIVILE DANS LA RESOLUTION DES PROBLEMES LIES A LA REINSERTION ET A LA REINSTALLATION DES SINISTRES

L'approche initiée par l'Accord d'Arusha vise essentiellement à promouvoir la participation active des acteurs non-étatiques comme la population, les associations, les ONGs et les autres partenaires extérieurs. L'inclusion des partenaires non étatiques dans les stratégies de réinsertion et de réhabilitation des sinistrés constitue une priorité.

L'objectif visé est de les faire participer dans la définition des stratégies et des priorités qui jusqu'à présent, relève de la compétence exclusive du Gouvernement. Le pari à réussir est de mettre en place des mécanismes qui concilient les responsabilités de l'Etat et la reconnaissance du rôle croissant des acteurs non-étatiques dans le processus de réinsertion et de réhabilitation des sinistrés.

La question principale est de savoir si l'Accord d'Arusha apporte un changement fondamental de vision et de philosophie dans la problématique de réinsertion et de réhabilitation des sinistrés.

L'expérience du passé et la nécessité d'adapter les politiques à l'évolution du contexte national ont imposé de revoir fondamentalement l'esprit, les objectifs et la pratique de réinsertion et de réhabilitation des sinistrés pour revitaliser cette politique, lui donner une autre ambition et surtout des chances accrues de succès.

Le volet de réinsertion et de réhabilitation des sinistrés va être élargi à la société civile par le truchement de la CNRS. Il s'agit d'une action importante tant pour la consolidation des processus de réinsertion et de réhabilitation que pour la formulation des stratégies d'action.

Si l'interrogation est de savoir la valeur ajoutée que peut apporter la participation des acteurs non gouvernementaux et la société civile au sens large, force est de constater qu'il faille impérativement sortir de la logique d'exclusivité des pouvoirs publics même si la nouvelle approche semble être difficile quant à sa mise en œuvre.

Certes, certains acteurs de la société civile étaient déjà visés par les précédentes politiques et pouvaient bénéficier des protocoles de partenariat avec le Gouvernement. Mais en mentionnant explicitement la société civile, l'Accord d'Arusha propose une innovation.

La participation et la responsabilité de la société civile sont importantes, mais elle pose toutefois des problèmes. Dans notre pays, la société civile n'est pas toujours bien définie, d'où la nécessité de s'accorder sur une définition claire. Il se pose également le problème de sa manifestation et de répartition des tâches entre ses membres. Aussi existe-il dans le secteur public, une crainte prononcée que ces acteurs ne volent un peu du rôle de l'Etat. Le défi est donc de définir et de respecter le rôle de chacun pour en tirer le maximum d'avantages positifs.

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

## CHAPITRE III. RESULTATS DE L'ENQUETE

### III.1. PERCEPTIONS ET ASPIRATIONS DES POPULATIONS SINISTREES

#### III.1.1. Les déplacés

L'Organisation des Nations Unies définit les déplacés à l'intérieur de leur pays comme étant des « personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un Etat<sup>11</sup>.

Cette définition répond à la situation du Burundi. Le phénomène des personnes déplacées est apparu avec la crise de 1993 qui ont contraint les populations à abandonner leurs domiciles pour trouver refuge sur d'autres sites à l'abri de la violence et de l'insécurité.

Le tableau suivant fait l'état des lieux des populations déplacées au 31 octobre 2002<sup>12</sup>.

**Tableau n° 1 : Effectifs des déplacés par province au 31 octobre 2002**

Province	Nombre de ménages	Population sinistrée	Site temporaire (%)	Site définitif (%)
Bubanza	2725	8372	67	33
Buja Mairie	1933	8857	50	50
Buja Rural	3807	21072	12	88
Bururi	21926	121306	65	35
Cibitoke	2070	6615	0	100
Gitega	4900	21073	18	82
Karuzi	1175	5688	0	100
Kayanza	6794	26989	12	88
Kirundo	3061	13380	0	100
Makamba	22513	112470	70	30
Muramvya	3473	18232	85	15
Mwaro	15	150	100	0
Muyinga	2733	13407	6	94
Ngozi	5068	21366	8	92
Rutana	852	4271	33	67
Ruyigi	275	1247	28	72
<b>Total</b>	<b>83320</b>	<b>404495</b>	<b>35</b>	<b>65</b>

**Source :** Tableau constitué à l'aide des données disponibles au MRRDR.

Ce tableau montre une forte concentration des déplacés (43% du total), dans les provinces de Bururi, Kayanza, Muramvya, Bubanza et Rutana qui ont fait objet de nos investigations. Il

<sup>11</sup> OCHA, Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, Nations Unies, New York, 1999, p.192.

<sup>12</sup> Données disponibles au MRRDR.

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

s'agit de populations qui vivent dans des conditions difficiles et dont les besoins réels sont importants.

## *III.1.1.1. Les conditions de vie et les problèmes réels, vécus et exprimés par les déplacés*

L'enquête a révélé qu'après des déplacés le besoin de sécurité est prédominant. Ensuite vient par ordre de priorité le besoin de se nourrir, suivi par celui du logement. L'accès à la santé et à l'éducation, rendu difficile par la paupérisation sans cesse croissante des populations déplacées, constitue à son tour une revendication fréquente.

En résumé :

<b>Problèmes principaux soulevés</b>	<b>Pourcentage</b>
Mettent en avant le besoin de sécurité	95
Eprouvent des difficultés à satisfaire leurs besoins alimentaires	84
Pensent que leur habitat dans les sites est à améliorer	81
En difficulté de prendre en charge les soins de santé	78
Manquent les moyens financiers pour le paiement des frais et outils scolaires pour leurs enfants	75
Sites qui ne sont pas servis en eau potable	40

## *III.1.1.2. Problématique de regagner les collines d'origine*

L'enquête révèle que 95% des personnes déplacées n'envisagent pas dans l'immédiat de regagner leurs collines d'origine.

Un préalable qui a trait à un règlement judiciaire constitue la condition la plus évoquée de retour sur les collines d'origine : 92% des interrogés exigent la poursuite judiciaire des criminels présumés. Ils affirment que ceux qui ont tué les leurs restent sur les collines d'où ils sont venus, qu'ils jouissent de l'impunité et que par conséquent rien ne les empêcherait de parachever le génocide en cas de retour sur les collines.

En outre, la persistance des attaques des bandes armées, décourage les mouvements de retour des déplacés. Il s'est dégagé que 95% sont préoccupés par la sécurité ou l'absence de sécurité. Ils jugent qu'à tout moment ils peuvent être victimes des attaques de l'« ennemi » sur leurs collines d'origine. Les déplacés ont donc choisi de rester sur des sites dont la sécurité est assurée par les forces de l'ordre. Ils pensent aussi, et c'est une opinion exprimée par les concernés, que leur force de résistance contre des attaques éventuelles réside dans leur regroupement dans les sites.



# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

## III.1.1.3. Problèmes fonciers rencontrés sur les nouvelles installations

La typologie des sites des déplacés peut être décrite de deux sortes : les sites dits d'installation définitive qui représentent 65% du total des sites et les sites dits d'installation temporaire ou provisoire qui représentent 35% du total des sites des déplacés au Burundi.

- *Les sites d'installation semi définitive* : ce sont des sites sur lesquels les déplacés ont été installés de façon définitive parce que dans les circonstances actuelles, ils ne désirent plus retourner sur leurs collines d'origine.
- *Les sites d'installation temporaire* : ce sont des sites sur lesquels sont installés des déplacés qui attendent le retour des conditions sécuritaires favorables pour regagner leurs anciennes habitations. On les rencontre dans les provinces qui sont toujours le théâtre des affrontements entre l'armée nationale et les rebelles, ou qui leur servent de passage. C'est le cas actuellement de certaines communes de la province de Muramvya.

La situation qui prévaut sur les sites visités dans certaines communes des provinces de BUBANZA et BURURI (versant ouest) est invraisemblable : les bandes des assaillants vont parfois jusqu'à opérer des transactions sur les propriétés des personnes déplacées. Ils vendent ou louent ces terrains tout en sachant pertinemment qu'ils n'en ont pas le droit. Ils s'appuient uniquement sur le pouvoir de fait qu'ils s'arrogent dans les endroits qu'ils contrôlent momentanément. Nous avons compris qu'il s'agissait d'une situation de fait qui se résout de soi-même dès que l'administration régulière reprend le contrôle de ces droits. A partir de ce moment, les Bashingantahe locaux rétablissent chacun dans ses droits et ces transactions illégales deviennent caduques et perdent leurs effets.

Dans les provinces du Centre et du Nord qui ont fait également objet d'enquête (MURAMVYA et KAYANZA), ce phénomène ne se présente pas. Chaque déplacé a accès à sa propriété et, sauf quelques cas rares de personnes vivant sur des sites éloignés de leurs communes ou zones d'origine, ces sinistrés vont cultiver leurs champs durant la journée et rentrent au site le soir. Du reste, les sites d'installation ont été choisis dans cette optique. Les sinistrés qui avaient fui loin de leurs zones d'origine ont été invités à se réinstaller sur des sites rapprochés de leurs anciennes habitations.

Il nous a été signalé par l'administration locale qu'au début de la crise certains individus parmi ceux qui sont restés sur les collines avaient parfois tenté de s'approprier les terres de leurs voisins qu'ils avaient tués ou fait fuir. Mais toutes les situations du genre ont été normalisées et les litiges fonciers qui subsistent sont du type ordinaire : conflit entre frères et cousins résultant de successions mal réglées ou non encore liquidées, etc.

A ce stade, la situation telle qu'elle se présente sur le terrain n'appelle aucune intervention particulière de la part des pouvoirs publics. Pour ce qui est des régions où la sécurité n'est pas encore totalement rétablie, aucune mesure spécifique n'est envisageable non plus. Les droits des citoyens ne pourront être protégés que quand l'ordre public aura été rétabli durablement.

Sans toutefois chercher à savoir le statut juridique des terrains sur lesquels les sites ont été aménagés, l'administration nous a révélé que 78% des sites d'« installation définitive » sont établis sur des terrains domaniaux. Cette installation ne pose pas de problème. En outre, 38%

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

des sites d'installation temporaire sont quant à eux établis au moins en partie sur des terrains appartenant à des personnes privées et faisant l'objet de droits de propriété.

Dans l'échantillon de l'enquête, 12% des sites de déplacés ont été érigés sur des terrains appartenant à des paroisses, en vertu des conventions de mise à disposition provisoire, spécifiant bien que les terrains devront être remis aux propriétaires libres de toutes charges « dès que la situation le permettra ». Dès lors, la question qui se pose est de savoir comment les deux partenaires, Commune - Etat d'un côté, paroisse – diocèse, de l'autre vont gérer la situation si les déplacés devaient séjourner plusieurs années sur ces sites.

Dans d'autres situations, afin d'obtenir les surfaces nécessaires pour loger tous les déplacés des sites, il a fallu exproprier les privés, l'enquête révèle que 32% des sites sont concernés, du moins pour les provinces étudiées. Seulement, la part des terrains prélevée chez chacun des propriétaires n'a pas pu être mesurée avant le lotissement et l'attribution des parcelles à bâtir et, avec le temps, la configuration des sites se modifie et les limites des différentes propriétés s'effacent. En effet, 72% des ayants-droits ont déjà introduit leurs réclamations auprès de l'administration communale, mais aucune formule d'indemnisation n'a encore été arrêtée. Cependant l'administration communale envisagerait de procéder à un échange de terrains, mais aucune action concrète dans ce sens n'a encore été entreprise.

En outre, l'enquête révèle, pour la part des terrains repris à des privés, qu'au lieu de procéder à l'expropriation et de mettre ensuite les parcelles à la disposition des déplacés, l'administration négocie pour ceux-ci des contrats-type d'achat de parcelles, mais la transaction se noue directement entre chaque déplacé bénéficiaire d'une parcelle et le propriétaire du terrain morcelé. Celui qui n'est pas en mesure de payer peut néanmoins entamer les travaux de construction. Le propriétaire lui accorde un moratoire où les deux parties peuvent convenir de procéder à un échange si le déplacé dispose d'un terrain situé non loin du site.

Quoique cette solution présente l'avantage d'éviter les longues procédures d'indemnisation, elle a également des inconvénients, nous semble-t-il : sur un même site, certains déplacés ont bénéficié d'une parcelle leur concédée gratuitement à partir du domaine privé de la commune, alors que d'autres ont dû la payer de leur poche à partir d'un contrat négocié en leur nom par l'administration communale. Une telle situation peut déboucher sur des conflits au sein d'une même communauté.

Dans tous les cas de figure, le seul détail qui doit attirer l'attention est qu'au fur et à mesure que le temps passe, le nombre de revendications risque d'augmenter. Au moins 80% des enquêtés recommandent que la lumière soit faite rapidement sur les dossiers litigieux avant qu'ils ne s'embrouillent avec le temps.

### ***III.1.2. Les rapatriés***

Les rapatriés sont désormais définis comme des Burundais qui ont fui le pays suite aux différents événements sanglants ayant marqué le pays et qui décident volontairement de regagner leur patrie. On distingue deux catégories de rapatriés en tenant compte de leurs conditions de retour. Ainsi on a :

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

- Les rapatriés « facilités » ou « organisés » bénéficiant de l'assistance du HCR qui a la mission d'assurer leur transport du pays d'asile jusque dans leurs communes d'origine. Il leur donne également un « paquet retour » composé de vivres et de non vivres. Leur embarquement se fait après un enregistrement des candidats au retour qui se fait d'abord au pays d'asile et ensuite au pays d'origine.
- les rapatriés spontanés sont ceux qui rentrent par leurs propres moyens. Ils ne dépendent de personne puisqu'ils prennent en charge leur voyage. Mais nombreux sont ceux qui viennent à pied. C'est le cas des réfugiés originaires des provinces frontalières avec la Tanzanie. Ils sont enregistrés par les autorités locales (au niveau de la colline) et présentés aux voisins pour leur sécurité et encadrement.

## *III.1.2.1. Situation générale*

La signature, le 28 août 2000, d'un Accord pour la paix et la réconciliation au Burundi à Arusha en Tanzanie par les forces politiques burundaises avait suscité de nombreux espoirs parmi lesquels le retour spontané et massif des réfugiés.

Or, force est de constater que le rapatriement des Burundais réfugiés dans les pays voisins connaît aujourd'hui des hauts et des bas. L'année 2001 aura connu une vague de rapatriement importante. Aujourd'hui, les signaux et indicateurs pour un rapatriement massif sont au rouge. En témoignent les faibles effectifs des rapatriés (spontanés et facilités) au cours de l'année 2002. Jusqu'au 4 octobre 2002 sur un total d'environ 542.000 réfugiés seulement 45.175 représentant 8,33% ont été rapatriés.

Selon les statistiques du HCR, environ 496 825 réfugiés se trouvent toujours dans les camps en Tanzanie, dont 200.000 se seraient réfugiés à partir de 1972<sup>13</sup>.

Les réfugiés de 1972 sont pour la plupart installés dans les camps de Mishamo (47.100), Katumba (100.000) et Ulyankuru (50.000)<sup>14</sup>. Il y a parmi eux des anciens exilés au Rwanda et en RDC qui ont dû fuir ces pays, par contrainte (instabilité politique et crises humanitaires), pour trouver refuge en Tanzanie. D'autres vivent en dehors des camps et s'intègrent dans leur pays d'accueil.

Loin de désengorger les camps, de nouveaux réfugiés continuent plutôt à affluer en Tanzanie comme c'est le cas récemment de la population de Muyinga victime des attaques des rebelles. Le passage des délégations des provinces de Muyinga et Kirundo dans les camps de Tanzanie a eu des résultats concluants puisque près de trois-quart de ces réfugiés ont regagné le pays juste après.

Face à cette situation, il y a urgence d'action. Tout le monde sait que le retour à la paix reste conditionné par le règlement définitif de la question des réfugiés tant récents que de longue date. Le retour des réfugiés est aussi fonction de bonnes conditions d'accueil.

---

<sup>13</sup> HCR, Plan d'urgence de rapatriement des Burundais réfugiés en Tanzanie, Bujumbura, août 2000, p.3.

<sup>14</sup> Rapport du Projet « Appui à l'installation locale des rapatriés », Bujumbura, 2002.

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

## *III. 1.2.2. Quelques conditions au rapatriement*

Nous retenons, sans prétendre à l'exhaustivité :

- La signature et la mise en application d'un accord de cessez-le-feu nécessaire à l'amélioration de la sécurité ;
- La mise en application de l'accord pour la paix et la réconciliation, garantie à la stabilité politique et socio-économique du pays ;
- La redynamisation de la commission tripartite entre la Tanzanie, le HCR et le Gouvernement du Burundi afin de créer un cadre légal de ce rapatriement ;
- Le ferme engagement de tous les intervenants (le Burundi, les agences des Nations Unies, les ONGs) à promouvoir une politique dynamique et commune de rapatriement des réfugiés ;
- La disponibilité des infrastructures d'accueil (renforcement et extension de celles qui existent) et de l'aide (en vivres et non vivres) pour éviter le découragement des candidats au retour, mais aussi le retour à l'exil des rapatriés comme on l'observe dans certaines régions de l'Est ;
- Le bon fonctionnement de la justice afin de poursuivre les auteurs des crimes et de massacres des populations innocentes et de protéger des innocents qui regagnent leur pays ;
- L'implication des collectivités locales dans le processus d'accueil des rapatriés. Nous pensons encore une fois au rôle que peuvent jouer les Bashingantahe et les autorités politiques locales dans la réintégration sociale des personnes rapatriées ;
- La maîtrise du mouvement de rapatriement et l'existence de conditions optimales de sécurité pour éviter de nouveaux conflits que ce mouvement peut générer. Les exemples du Kivu (RDC) et du Rwanda pourraient nous servir de leçon. En effet, l'afflux massif de réfugiés a complètement déstabilisé des régions, transformant des questions locales en problèmes nationaux, voire internationaux.

## *III.1.2.3. Etape franchie en matière de rapatriement*

On aura eu l'occasion de montrer que la question du rapatriement et de la réinsertion des réfugiés est une préoccupation des pouvoirs publics, vieille au moins de 20 ans.

Toutefois, les résultats atteints restent modestes, toutes les conditions au rapatriement (supra) n'étant pas généralement remplies.

A titre d'exemple à la fin d'octobre 2002, la situation des rapatriés « facilités » et « spontanés » se présentait comme suit :

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

Tableau n°2 : Effectifs des rapatriés par province au 31 octobre 2002

Province	Rapatriés facilités	Rapatriés spontanés	Population totale
Muyinga	15051	1025	16076
Kirundo	5075	846	5921
Ngozi	1288	255	1543
Kayanza	275	53	328
Ruyigi	383	5867	6250
Cankuzo	1261	145	1406
Mwaro	3	2	5
Karuzi	1325	506	1831
Gitega	1088	156	1244
Buja Mairie	24	840	864
Buja Rural	9	574	583
Bubanza	18	87	105
Muramvya	40	88	128
Bururi	8	2931	2939
Cibitoke	10	263	273
Rutana	290	1774	2064
Makamba	56	3555	3611
Sans adresse	3	1	4
<b>Total</b>	<b>26 207</b>	<b>18 968</b>	<b>45 175</b>

**Source** : HCR Burundi, octobre 2002

Les régions de Muyinga, Ruyigi, Makamba et Gitega qui ont intéressé notre étude figurent parmi les provinces qui accueillent un nombre important de rapatriés (60% du total).

Cette forte concentration des rapatriés dans ces régions s'entend dans la mesure où, à l'exception de la province de Gitega, il s'agit des provinces frontalières de la Tanzanie, principal pays d'accueil des réfugiés burundais.

### ***III.1.2.4. Les conditions de retour et les problèmes réels, vécus et exprimés par les rapatriés***

#### **III. 1.2.4.1. Conditions de retour : aperçu général**

Le lancement officiel du rapatriement des réfugiés le 4 avril 2002 a été une occasion par le HCR, en collaboration avec le gouvernement burundais par le biais du MRRDR, de définir les points d'entrée des rapatriés « organisés ». C'est Kobero (Muyinga), Mugina (Makamba), Gisuru (Ruyigi), Rumonge (Bururi) et Gatumba (Bujumbura rural).

On a pu également identifier les principaux points d'entrée des rapatriés « spontanés ». Ils sont par exemple dans les provinces de Muyinga (Rumandari, Mugano, Kobero, Murama), Makamba (Gatwe, Mugina, Nyanza-lac, Kabonga), Ruyigi (Musenga, Nyamusasa, Nyamunazi, Gisuru), Bururi (Rumonge et le long du lac Tanganyika), Rutana (Nyankende, Ngomante).

## Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

Les rapatriés « organisés » qui ne regagnent pas directement leurs collines, parce qu'ils ont besoin d'être transportés, attendent dans des centres de transit qui sont des hangars aménagés et dotés d'infrastructures minimales d'accueil (eau, nourriture, soins médicaux). On en trouve dans la zone géographique de l'enquête, par exemple au centre de Gitega, à Ruyigi et à Makamba. Au moment de l'enquête, le centre de transit de Ruyigi hébergeait 60 personnes (surtout des femmes et des enfants) en instance d'être conduites dans leurs communes d'origine; ils disent être bien nourris et soignés. Normalement la durée de séjour dans ces centres n'excède pas une semaine. Il faut remarquer qu'ils sont souvent vides.

On le comprend dans la mesure où le quasi totalité des personnes qui regagnent leur pays est des réfugiés de dates récentes (après 1993). Après l'enregistrement des convois à la commune les rapatriés regagnent spontanément leurs collines d'origine où ils sont accueillis dans leurs familles respectives.

D'une manière générale, les rapatriés « organisés » jouissent de conditions relativement bonnes de retour. Deux semaines avant le départ du camp de réfugiés, les candidats au rapatriement reçoivent une quantité de vivres correspondant à la première tranche d'assistance alimentaire d'urgence. En plus du transport en camions du HCR chaque rapatrié enregistré reçoit au poste d'entrée, un « paquet retour » composé de vivres (farines, huile, maïs, petit pois, sel) et non-vivres (sheeting, jerrican, couvertures, briques de savons, houes, nattes). Les vivres portent sur une provision alimentaire de trois mois.

Les quantités d'aide reçues varient en fonction de la taille du ménage. D'après les données disponibles, chaque personne reçoit, pour les vivres, indistinctement de l'âge, 15 kg de maïs, 1,8 litres d'huile, 0,5 kg de sel et 4,8 kg de petit pois. Le but est d'aider les familles qui rentrent à survivre dans l'espoir qu'elles puissent se prendre rapidement en charge.

Mais ce n'est pas toujours évident puisque la reprise des activités agricoles peut être compromise par les aléas climatiques (faibles pluviométries observables dans les régions du Nord).

### III. 1.2.4.2. Retour sur les collines d'origine et les conditions d'accueil

Près de 95% des rapatriés disent regagner spontanément leurs collines d'origines. Concernant leur accueil, le MRRDR incite les autorités provinciales à mettre sur pied des comités à tous les échelons de l'administration locale. Ils existent, au moins aux niveaux provincial et communal, dans les provinces qui ont fait l'objet de l'enquête. On constate cependant que ces comités présentent des structures légères pour la raison que les rapatriés arrivent directement dans leurs propriétés d'origine. Tant que leurs effectifs restent relativement peu significatifs, la question des rapatriés n'est pas appréciée à sa juste valeur.

Les responsables administratifs semblent toutefois sensibles à la nécessité de se doter de structures d'accueil susceptibles d'intervenir dans la réinstallation et la réinsertion des rapatriés en prévision d'un retour massif éventuel.

Pourtant même si le mouvement de retour des réfugiés est à nos jours timides, les problèmes ne manquent pas. Le sondage que nous avons effectué révèle que 65% des rapatriés « spontanés » éprouvent d'énormes difficultés à regagner leurs régions d'origine. Nous avons déjà mentionné le fait qu'ils sont laissés à eux-mêmes sans assistance formelle. Les personnes

## Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

qui rentrent dans le cadre du rapatriement « spontané » ne bénéficient de l'aide du HCR qu'une fois arrivées chez elles.

Ainsi d'après les résultats de l'enquête, 61% des rapatriés « spontanés » se plaignent de la fatigue physique qu'ils éprouvent au terme de leur voyage qu'ils effectuent souvent à pied tandis 55% disent craindre pour leur vie sur le chemin de retour.

Des cas de vols de biens (argent et autres) sont évoqués d'une manière lancinante par ces anciens réfugiés. Ils sont attribués aux agents tanzaniens qui contrôlent les postes de sortie de leur pays et fouillent systématiquement les rapatriés. La même opération est reprise à l'entrée du Burundi. Elle est certes nécessaire à la prévention de l'insécurité mais elle peut être à l'origine de nombreux désagréments dénoncés par les concernés.

L'appréciation de l'aide au retour par les bénéficiaires (rapatriés « organisés ») est elle-même mitigée. Nos interlocuteurs avouent à 63% qu'elle leur permet juste de tenir la tête au-dessus de l'eau. « Si vous n'avez pas de parent qui est resté au pays pour vous venir en aide, vous ne pouvez pas vous en sortir pas avec ce qu'on donne »<sup>15</sup>, idée largement partagée par les rapatriés.

Pour d'autres, vaut mieux avoir des semences que de se contenter des pois cassés qui « rendent malades » (*buragwaza*). On l'a vu pour le cas des déplacés un nombre important de notre échantillon (72%) est préoccupé au plus haut point par la question de sécurité alimentaire. Même si l'accès aux anciennes exploitations ne pose pas de problème majeur pour le cas des rapatriés, ceux-ci doivent survivre en attendant l'arrivée des premières récoltes.

L'accueil devient compliqué pour les rapatriés « sans repère ». On distingue trois catégories : enfants seuls qui ne se rappellent plus de leurs collines d'origine, ceux qui sont partis après avoir vendu leurs propriétés et dans une moindre mesure les handicapés mentaux.

L'entretien avec les responsables de l'administration locale nous a permis de déceler la stratégie adoptée pour chaque cas. Pour les enfants non accompagnés, la Commune les prend provisoirement en charge en attendant qu'une enquête permette d'identifier leurs parents. On a par exemple deux cas à Mutaho, trois à Makebukoko en province Gitega et deux à Giteranyi (Muyinga).

Concernant la catégorie des « sans terres » (essentiellement les rapatriés de 1972), la stratégie est la même à Muyinga, à Ruyigi, à Makamba et à Gitega : dans la plupart des cas l'autorité communale oblige l'acquéreur de la propriété de restituer moyennant le remboursement de la somme débloquée. Cette solution pose des problèmes de paiement parce que ceux qui rentrent sont souvent démunis. Dans plus de 60% des cas la famille du rapatrié intervient financièrement.

La deuxième alternative relevée en cas d'impossibilité de paiement, le rapatrié reçoit « provisoirement » un lopin pris sur les terres domaniales disponibles en attendant que le litige trouve une issue.

---

<sup>15</sup> Idée largement partagée et exprimée par la communauté des rapatriés.

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

On doit reconnaître que les handicapés sont marginaux dans notre zone d'étude. Une jeune femme et ses trois enfants venus du camp de Kibondo (Tanzanie) squattent un local désaffecté de la commune Makebuko (Gitega). Deux hommes rentrés en août 2002 qualifiés de drogués, errent au centre de Kayanza où ils ont trouvé un abri précaire.

## III.1.2.5. Les obstacles au rapatriement

On peut distinguer le point de vue des autorités (civiles et militaires) et celui des rapatriés eux-mêmes en prenant les deux catégories, à savoir les rapatriés « spontanés » et les rapatriés « organisés ».

### III.1.2.5.1. Le point de vue des autorités

Pour mieux cerner le problème, nous nous sommes entretenus avec les autorités administratives (liste en annexe) pour compléter les informations apportées par l'enquête à propos du groupe cible. Leurs perceptions sont synthétisées dans le tableau ci-après :

**Tableau n°3 : Les obstacles au rapatriement d'après les autorités**

Nature d'obstacle	Pourcentage
Impunité et ses conséquences	63
Insécurité dans le pays d'origine	60
Manque de terres	13
Manque de collaboration des autorités tanzaniennes	15
Intimidation dans les camps (en Tanzanie)	18
L'aide du HCR (en Tanzanie)	45
Processus d'intégration dans les camps	11

**Source :** Tableau élaboré par l'auteur à base des données de l'enquête

### Commentaire du tableau :

Sur 100 responsables locaux interrogés, 63 attribuent le faible engouement au rapatriement à l'impunité qui a caractérisé le Burundi durant ces dix dernières années. Après l'assassinat du président Ndadaye et les massacres à grande échelle qui ont particulièrement frappé le Nord et le Centre du pays, très peu de procès des responsables de ces tragédies ont été prononcés. Les victimes n'ont pas été réhabilitées par le droit, les coupables présumés (civiles et militaires) sont libres. La plupart des civils ont fui vers l'extérieur, surtout en Tanzanie et ils redoublent d'ardeur dans la violence puisque nombre d'entre eux ont regagné les rangs de la rébellion.

Cette absence de justice est en effet lourde de conséquences. On a assisté à des cas de justice individuelle qui a abouti à des actes odieux de vengeance sur les collines, mais aussi dans la ville de Bujumbura, victime de la purification ethnique réelle entre 1994 et 1995. Ces actes rendent difficile la cohabitation pacifique entre les différentes catégories de la société burundaise et renforcent le climat de suspicion. Les représailles des rescapés des tueries de 1993 ont été dans certains endroits du pays aussi graves que les massacres eux-mêmes.



## Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

On imagine bien que les réfugiés qui ont franchi les frontières des pays voisins dans ce contexte auront du mal à rentrer et dans une telle ambiance. Ceux qui sont partis après avoir tué n'auront pas le courage de revenir de peur d'être rattrapés par la justice et par tout simplement crainte d'affronter les rescapés. Les réfugiés innocents vont rester victimes des bourreaux de 1993 qui les prennent systématiquement en otage.

L'insécurité persistante dans presque l'ensemble du pays constitue un autre obstacle majeur au rapatriement des réfugiés burundais. C'est ce que pensent 60% des autorités locales contactées. On peut s'en convaincre, tant qu'il n'y aura pas de cessation des hostilités, condition au retour de la paix, la politique gouvernementale de rapatriement des réfugiés ne sera qu'un piètre vœu.

Plutôt on observe ces derniers temps un phénomène qui peut étonner : à chaque attaque de la rébellion, les populations victimes, surtout celles de la périphérie, ont tendance à fuir vers la Tanzanie, gonflant ainsi les effectifs des réfugiés. Ce fut le cas récemment au mois d'octobre des populations de Butihinda en province Muyinga.

Le même comportement est visible dans certaines communes de Ruyigi. Si les populations civiles ne sont pas utilisées comme des boucliers humains, elles sont victimes de propagandes savamment montées par les ténors politiques de la rébellion et leurs acolytes. Celles-ci consistent à dresser la population Hutu contre l'armée nationale « binywamaraso » (suceurs de sang) ou contre le gouvernement lui-même « incapable » d'assurer correctement la sécurité des biens et des personnes.

L'autre obstacle vigoureusement dénoncé par nos interlocuteurs (45%) est celui que constitue l'aide apportée aux réfugiés de Tanzanie par le HCR. Elle est essentiellement en nourriture mais très rapidement transformée en biens de vente par le simple phénomène de troc ou par l'ouverture d'un circuit d'échanges monétaires que ces vivres alimentent et entretiennent.

Plus étonnant encore des rapatriés retournent périodiquement en Tanzanie pour « se ravitailler » en aides du HCR qu'ils vendent au retour au Burundi. Ce phénomène fréquent en province Muyinga est appelé « Makanaki », faisant référence à la jonglerie footballistique du talentueux dribleur camerounais du nom de Makanaki.

A en croire les autorités des provinces frontalières avec la Tanzanie qui multiplient les occasions de se rendre dans les centres d'hébergement des réfugiés ainsi que les rapatriés interrogés, nombreux sont ceux qui ont monté des boutiques dans les camps. En plus de ceux qui exerçaient ce métier au Burundi avant leur fuite, de nouveaux commerçants s'improvisent et prolifèrent. L'activité commerciale devient donc prédominante dans les camps et est à la source d'un autre mode de vie, celui des affaires et d'aisance matérielle, certes relative.

L'intimidation exercée aux candidats au retour par des réfugiés hostiles à la politique du rapatriement volontaire, l'absence de collaboration des autorités tanzaniennes, le processus d'intégration dans les camps des réfugiés ou dans les villages tanzaniens et la crainte de ne pas retrouver sa propriété, influent à des degrés différents sur le retour des réfugiés burundais.

Quant à la question préoccupante des terres, les autorités locales contactées avouent, d'une manière générale, ne pas éprouver de difficultés majeures à accueillir les réfugiés qui rentrent. Seuls 14% des autorités pensent que c'est un obstacle au rapatriement.

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

Nombre des rapatriés sont des réfugiés de récente date<sup>16</sup> qui ont gardé de contacts avec leur pays d'origine contrairement aux anciens réfugiés qui ont perdu tout contact avec le Burundi. Certains ne le connaissent même pas étant nés en Tanzanie. Près de 60% d'entre eux avouent avoir laissé un membre de la famille au Burundi. Ce qui leur permet de récupérer facilement leurs propriétés.

## III 1.2.5.2. Le rapatriement vu par les rapatriés : problèmes soulevés

Leur synthèse est regroupée dans le tableau suivant :

**Tableau n°4 : Obstacles au rapatriement d'après les rapatriés**

Problèmes soulevés	Pourcentage
Crainte de représailles et peur des voisins	37
Mauvaises conditions d'accueil (enregistrement et fouille)	28
Insécurité sur les collines	11
Problème de récupération des biens (maison et terre)	19
Accès difficile aux soins de santé	43
Intégration scolaire des enfants	41
Conditions de retours insuffisantes (transport et insécurité sur le chemin de retour)	20
Problème de sécurité alimentaire (manque de semences et d'intrants agricoles)	69
Insuffisance du paquet-retour	63
Problème de réinsertion professionnelle des anciens fonctionnaires	2

**Source :** Tableau constitué par l'auteur à base des données de l'enquête

### *i) Acuité du problème des terres*

Les réponses recueillies à ce sujet varient selon les régions pour la simple raison que ces dernières n'ont pas été affectées de la même façon par les crises répétitives qui se sont chaque fois soldées par la fuite d'une partie de la population vers l'extérieur du pays.

Cette observation est surtout valable pour ce qui concerne la récupération des biens, maisons et terres.

Dans l'ensemble, les conflits fonciers sont de nature familiale, du moins d'après l'enquête. Tel membre de la famille a vendu une partie ou l'ensemble de la propriété d'exploitation collective ou tel autre a grignoté sur le terrain de son parent. Si près de 80% des cas des litiges enregistrés dans les tribunaux ou traités par l'administration locale concernent les litiges fonciers, on ne peut pas indistinctement les rattacher au rapatriement des réfugiés. Cela ne

<sup>16</sup> La date de départ est importante car elle permet de mesurer le degré d'attachement du réfugié au pays d'asile et sa capacité de retrouver sa terre.

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

veut pas dire que dans un proche avenir le retour massif des réfugiés n'aura pas d'impact sur les terres d'une manière générale.

## *ii) Cas spécifique de Rumonge et Nyanza-Lac*

La question se pose avec acuité dans les régions du Sud comme Rumonge et Nyanza-lac, en province Bururi où certaines propriétés foncières des réfugiés de 1972 ont été attribuées, parfois pendant leur exil, à d'autres personnes et mises en valeur par de nouveaux occupants. D'autres ont été réaffectées au profil des sociétés de l'Etat comme c'est le cas de la SRD Rumonge.

### *Présentation de la situation*

Au centre de la préoccupation du rapatriement, le problème des terres apparaît comme une question centrale. Les réfugiés de 1972 sont partis paysans, ils restent paysans dans les pays d'exile et vont rentrer paysans. Lors de leur retour, ils revendiquent la réintégration dans leurs anciennes propriétés lorsque celles-ci sont occupées par des personnes tierces. C'est ce genre de questions auxquelles l'administration est souvent confrontée. « Il y a beaucoup de doléances relatives aux propriétés foncières », nous a confié la présidente de la commission du rapatriement, de la réinsertion et de la réhabilitation des sinistrés à l'Assemblée Nationale.

La partie méridionale du pays a été la plus fortement touchée par les événements sanglants de 1972 et est vite devenue la première région de spéculation foncière. Plusieurs milliers de réfugiés burundais se sont exilés en Tanzanie à cette époque, laissant derrière eux (terres, biens meubles et immeubles). Nombreux sont ceux qui se sont installés définitivement dans ce pays tandis que d'autres tentent jusqu'aujourd'hui de regagner le pays. Leur préoccupation première est de récupérer leurs anciennes terres<sup>17</sup>.

Le cas de Rumonge est similaire à celui de Nyanza-Lac où la plupart des réfugiés de longue date de cette région sont basés en Tanzanie à Gatumba, Ulyankuru et à Michamo.

Selon le Gouverneur de la province de Makamba que nous avons approché, au cas où tout ce contingent de réfugiés venait à rentrer, le plan de contingence provincial a prévu des zones qui pourraient héberger temporairement ces rapatriés. Cependant, notre interlocuteur pense que le règlement des litiges fonciers au cas par cas tel qu'il est prévu par l'Accord est difficilement applicable. Il suggère que la question soit saisie par le Gouvernement pour une approche de solutions plus globales.

### *Typologie des problèmes*

Trois types de gestion des terres laissées par les réfugiés de 1972 sont identifiés :

- Les terres prises par l'Etat ( par les infrastructures publiques ) : c'est le cas des 6 000 ha donnés à la SRD Rumonge, l'actuel Office d'Huile de Palme (O.H.P.). Suite à la

---

<sup>17</sup> Certaines terres laissées par les réfugiés de 1972 ont été redistribuées par l'Etat à des personnes tierces d'une manière dite « régulière » et les occupants sont qualifiés de « bonne foi ». D'autres personnes se sont appropriées des terres des réfugiés sans l'aval de l'autorité administrative et y exercent des activités agricoles ; ils sont définis dans le jargon actuel comme « occupants de mauvaise foi ».

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

réforme agraire introduite en 1978 par le projet, les anciens propriétaires n'ont eu que des terres remaniées, c'est-à-dire diminuées. D'après un député de Rumonge que nous avons interviewé, la réforme prévoyait une moyenne de 2 ha par famille exploitante. Selon la même source, seuls « les grands » (du chef de zone jusqu'au colonel du coin) ont été indemnisés. Pour ce député, la question des terres au sud du pays n'est pas une simple affaire paysanne, elle a des ramifications politiques. On reproche à la Commission Mandi, mise en place en 1977 d'avoir favorisé la distribution anarchique des terres de Rumonge. C'est un autre litige qu'il faudra régler en identifiant d'abord la taille des terres conflictuelles et leurs anciens propriétaires pour des réparations éventuelles.

- Les terres données aux particuliers par les mandataires publics (administrateurs, gouverneurs ou autres). Suite aux événements qui ont précipité une grande partie de la population à l'extérieur du pays, la région de Rumonge a fait l'objet, vers les années 1980, d'un programme gouvernemental de repeuplement jusqu'à faire venir des gens des autres régions. Cette opération s'est soldée par une distribution anarchique des terres, sans critères précis d'acquisition. Contrairement à l'opinion répandue, toutes les terres n'ont pas été distribuées aux Tutsi ; des Hutu faisaient partie du groupe des expropriés par les rapatriés de 1972 qui sont descendus à Bujumbura en septembre 1993 pour exiger l'intervention du nouveau régime dans la résolution du conflit foncier qui opposait les rapatriés avec les « nouveaux » occupants.
- Il s'agit en effet d'une région fertile (palmier à huile, café robusta et arabica, manioc, etc.), riveraine du lac Tanganyika avec les opportunités économiques qu'il offre (pêche, transport lacustre, contacts et échanges économiques avec les pays voisins comme la RDC et la Tanzanie, etc.). Ces terres cédées par l'Etat ont été pour la plupart revendues par les acquéreurs pour éviter les charges ou parce que le mode d'exploitation n'était pas rentable. C'est le cas des gens qui ont hérité des palmeraies mais qui ont vite réalisé que leur mise en valeur devenait difficile. Cette manipulation des terres complique davantage la donne parce que le nombre de propriétaires se ramifie.
- Enfin les terres qui ont fait l'objet de transactions illicites, une opération souvent faite ou cautionnée par les membres des familles des réfugiées. Il y a aussi des cas d'expropriation par achat (des individus achètent systématiquement des terres des paysans) pour se constituer de vastes exploitations.

## *Des solutions possibles ?*

L'impératif est de résoudre tous les cas de conflits fonciers pour éviter les frustrations qu'ils peuvent générer.

## *Quels sont les scénarios possibles ?*

- Récupérer les terres et les restituer aux ayant-droits. Il se pose ici la question de prescription trentenaire (article 647 des *Codes et Lois*). Selon la loi burundaise, au bout de 30 ans d'occupation foncière, la terre concernée tombe de fait entre les mains de l'exploitant. Si on se limitait à cette disposition toutes les terres des réfugiés de 1972 tomberaient dans ce cas. Comment donc prescrire à l'acte d'acquisition dans le but de

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

restituer les terres aux anciens propriétaires ? Deux situations peuvent justifier l'interruption de la prescription :

- 1°) Ceux qui revendiquent leurs terres sont des anciens réfugiés, donc qui ne pouvaient pas, compte tenu de leur statut et du contexte socio-politique qui prévalait à l'époque, accéder à leurs propriétés. A cela s'ajoute la distance (500 km au moins séparent les camps des réfugiés de la frontière sud du Burundi) qui les séparait de leur pays d'origine et qui constituait un obstacle à toute tentative de venir réclamer les terres auxquels ils avaient droit.
- 2°) Suite à la victoire du Frodebu en juin 1993, il y a eu une vague de rapatriement des réfugiés Hutu qui ont vite manifesté leur volonté de recouvrer leurs biens, surtout les terres. Face à ce cas, la disposition ci-haut citée devient caduque puisque la condition des 30 ans n'est plus remplie. Ils ont manifesté la volonté de récupérer leurs terres seulement 20 ans après leur exil.

Il est donc pensable de récupérer les terres et de les rendre aux anciens propriétaires qui en présentent l'acte, mais cela à deux conditions : d'une part amener l'occupant à reconnaître que la terre ne lui appartient pas et mettre sur pied des mécanismes de compensation justes et équitables, d'autre part. On imagine que celui qui sera dépossédé de « sa terre » aura le libre choix entre l'argent et une autre propriété.

D'autres modes de règlement des litiges fonciers peuvent être pensés :

- Laisser l'ayant-droit et l'occupant s'entendre sur les modalités de gestion du problème par des mécanismes de règlement à l'amiable. C'est à ce niveau que les structures locales de règlement de conflit, telle que l'institution des Bashingantahe peuvent intervenir ;
- Créer des antennes de la sous-commission terre de la CNRS pour gérer la question à la base ;
- Tenir compte de l'organisation dans les camps des réfugiés pour impliquer les responsables dans la recherche des solutions au problème. Il faudra en tout cas éviter de se limiter au seul aspect juridique de la question au risque de créer d'autres conflits. Mais dans le cas spécifique de cette région, il faut tenir compte de l'investissement consenti par l'occupant. On peut en effet faire la distinction entre le propriétaire du sol et le propriétaire des plantations par exemple ;
- Garder le statu quo et procéder à des compensations financières justes et équitables au profit des rapatriés. Cette solution suppose la création d'un fond spécial d'indemnisation avec l'appui de la communauté internationale compte tenu des maigres ressources de l'Etat burundais.
- Disponibiliser d'autres propriétés en mobilisant les terres domaniales. Nos interlocuteurs nous affirment que beaucoup de terres ont été acquises de bonne foi, c'est-à-dire par des donations officielles. Dans ce cas l'on considère que les réfugiés qui rentrent sont automatiquement orientés vers d'autres zones de peuplement, bien choisis et aménagés. Le travail d'identification des terres disponibles a été fait. On

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

donnerait à chacun l'équivalent de son ancienne exploitation en plus d'une indemnité de réinstallation dont la valeur serait à déterminer en fonction de la taille du ménage et des biens non recouverts.

## CHAPITRE IV : RECOMMANDATIONS

Les conflits et cycles de vengeance ethniques qui ont jalonné l'histoire du Burundi ont toujours été des facteurs importants de fuite des populations surtout vers l'extérieur du pays. Les réfugiés et les déplacés représentent aujourd'hui plus d'un sixième de la population totale. Il est absolument indispensable et urgent d'explorer les conditions de leur réinstallation et réinsertion pour arriver à une paix durable et prévenir ainsi les crises qui provoquent le déplacement forcé des populations.

Au delà des principes généraux énoncés dans l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation, qui est la référence institutionnelle actuelle en la matière, des questions politiques d'une importance capitale pour réussir la réinstallation et la réinsertion des rapatriés et des déplacés restent sans réponses. C'est entre autres :

- La question des compensations de divers ordres : terres, biens, comptes bancaires, etc. ;
- Le règlement des litiges issus de la crise : occupation et exploitation illégale des propriétés, usage et vols de biens des déplacés ou des rapatriés pendant leur absence, etc. ;
- La lutte contre l'impunité et particulièrement la poursuite des crimes et délits commis au cours de la crise et avant.

La plupart des questions appellent des mesures de justice à prendre. Plus précisément, il s'agit de la poursuite des auteurs des crimes et délits commis au cours des crises, des compensations à donner aux différentes victimes et de la mise en place d'un système transparent et efficace de règlement des litiges liés aux problèmes fonciers.

En outre, la réussite matérielle de la réinstallation-réinsertion requiert une planification stratégique commune et le développement de stratégies cohérentes et coordonnées entre les différents intervenants.

Face à cette immense population de sinistrés, et compte tenu des besoins et préoccupations qu'ils expriment, que doivent faire le Gouvernement, les bailleurs de fonds et la société civile ?

### IV.1. LES RESPONSABILITES DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'esprit de la Constitution de transition, le nouveau gouvernement mis en place est appelé à changer dans 18 mois, c'est-à-dire en mai prochain, alors qu'un cessez-le-feu n'est pas encore acquis.

La résolution durable des problèmes des sinistrés burundais passe inévitablement par la résolution de cette inconnue politique.

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

Malgré ce flou politique et institutionnel, le Gouvernement a le devoir de proposer de bonnes solutions aux problèmes posés dans la problématique de réinstallation et de réinsertion des sinistrés.

## *IV.1.1. Lever les défis liés à la cohabitation pacifique*

Outre la satisfaction des besoins les plus immédiats d'accès à la terre, de logement et d'infrastructures essentielles que réclament les sinistrés, il y a un autre processus tout aussi important et qui demande beaucoup d'efforts aux communautés d'accueil : l'intégration psychologique. Il importe pour cela d'organiser des échanges dépassionnés, logiques et objectifs entre les différentes communautés (réfugiés et rapatriés d'une part et populations d'accueil d'autre part) pour les aider ainsi à adopter des attitudes positives et à bannir les comportements divisionnistes et de rejet.

La responsabilité de l'Etat à ce niveau est plus que jamais en jeu. Le gouvernement doit initier, coordonner et assurer le suivi des actions de préparation psycho-sociale, c'est-à-dire :

- Sensibilisation de l'administration, de la population et des concernés ;
- Organiser des visites transfrontalières des populations concernées ;
- Organiser des rencontres tripartites entre les déplacés, les personnes restées sur les collines et les réfugiés ;
- Sensibiliser à la culture de la paix ;
- Mettre à contribution tous les intervenants en vue d'une vision commune pour une culture de la paix.
- Assurer la justice élémentaire : *ici, nous pensons que la poursuite et le jugement des responsables des assassinats, massacres et autres délits et exactions constituent des voies obligées de retour à une paix durable.*

En conclusion, que ce soit pour les réfugiés ou les déplacés, toute politique de cohabitation pacifique viable exige qu'une condition antérieure soit pleinement remplie :

Il s'agit de ne fournir à ces populations les garanties nécessaires et complètes qu'ils peuvent désormais vivre en paix et qu'ils ne reprendront plus jamais le chemin de l'exil. Pour ce faire, il s'impose un débat interne et transfrontalière afin d'épingler toutes les causes profondes, majeures, tous les facteurs historiques, socio-politiques, ethniques, économiques, etc., qui sont à la base des troubles répétitifs et de l'escalade de la violence.

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

## IV.1.2. Lever les défis liés à la réinstallation des sinistrés

Les informations recueillies des enquêtes permettent les extrapolations suivantes :

- Concernant le volet relatif à la sauvegarde des droits fonciers des sinistrés sur leurs propriétés d'origine, il nous a semblé qu'il n'y a pas de mesures particulières à recommander : dans les régions où la sécurité a été durablement rétablie et où l'ordre règne, les sinistrés n'éprouvent aucune difficulté à accéder à leurs propriétés et à les exploiter, même à partir des sites où ils vivent pour le cas des déplacés.

Dans les régions non encore stabilisées, rien n'est envisageable tant que les structures officielles sont encore plus ou moins en concurrence avec celles des différents groupes rebelles.

- S'agissant du volet relatif au statut des terrains sur lesquels sont installés les sites des déplacés, ce qui importe c'est que l'autorité se rende compte qu'il y a un grand nombre de situations complexes qu'il faudra clarifier et régler avant qu'elles ne se compliquent davantage avec le temps.

Pour ce faire, il y aura lieu de mener une enquête systématique afin de connaître la situation exacte de chaque site. Là où l'administration a dû recourir à l'expropriation, il faudra établir chaque fois un dossier par site. Ce dossier contiendrait entre autres les renseignements sur :

- L'identité des personnes expropriées ;
- Les dimensions et la superficie totale du terrain repris à chaque personne ;
- La nature exacte et l'étendue du droit dont la personne a été dépouillée, c'est-à-dire une description de l'état général et de la qualité du terrain avant l'expropriation, en vue de fixer le taux unitaire devant servir au calcul de l'indemnité à verser aux ayant-droits.

Certes, le MRRDR n'est pas en mesure de faire face à cette tâche colossale à lui seul. Néanmoins, il a le devoir d'en prendre l'initiative et de sensibiliser le Gouvernement sur la nécessité et l'urgence d'indemniser les citoyens qui ont été dépouillés de leurs droits. Cela semble constituer le prolongement et l'aboutissement normal des opérations de réinstallation.

A propos maintenant des terres domaniales, des actions urgentes et osées sont à mener par les pouvoirs publics dans le but ultime de garantir l'équité dans la gestion foncière :

- Connaître avec exactitude l'étendue des terres utilisables dans le processus de réinstallation des sinistrés ;
- Déterminer leur statut juridique pour éviter d'englober dans les terres domaniales les terres prises aux réfugiés ou à d'autres particuliers ;



# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

- Redéfinir le mode d'acquisition des propriétés foncières et revoir, si cela s'impose, la validité de certains titres de propriétés en vue de rétablir dans leurs droits les victimes d'expropriations injustes ;
- Mettre un terme aux attributions anarchiques des terres des espaces publics ;
- Limiter le nombre de mandataires publics intervenant dans la distribution des terres ;
- Remettre entre les mains de l'Etat toutes les propriétés foncières mal acquises sous forme d'attribut du pouvoir au détriment du petit peuple. C'est à ce prix que la justice sociale pourra garder son sens ;
- Le document sur l'inventaire des terres domaniales au Burundi constitue aujourd'hui une base de données sur les terres disponibles. Cependant, aucune politique de distribution de ces terres n'a encore été adoptée. Néanmoins, nous pensons d'ores et déjà que la priorité devra être donnée aux réfugiés de 1972 qui rencontrent particulièrement des difficultés pour recouvrer leurs propriétés foncières. Elles sont pour la plupart difficiles à identifier 30 ans après.

En définitive, il se dégage que la problématique de la réinstallation des déplacés et des rapatriés est loin d'être résolue. Elle le sera lorsque le Gouvernement aura pris des mesures concrètes pour résoudre la question des terres, notamment par une analyse de la répartition de celles libres en fonction des catégories de sinistrés et par des mesures de compensations éventuelles.

Nous réitérons enfin, que la superficie des terrains libres et habitables<sup>18</sup> soit réservée prioritairement à la réinstallation de tous les rapatriés « sans terres » ou « sans référence », qui sont la plupart, les réfugiés de longue date, c'est-à-dire ceux de 1972-1973.

### *IV.1.3. Lever les défis liés à la réinsertion*

Il s'agit pour le Gouvernement de permettre aux sinistrés d'accéder aux services sociaux de base et d'initier de petits projets générateurs de revenus afin que progressivement ils puissent se prendre en charge.

En tenant compte des problèmes réels vécus et exprimés par les sinistrés, nous suggérons que des actions ci-après soient menées par le Gouvernement en vue de venir en rescousse aux personnes rapatriées et déplacées :

**Alimentation en eau potable et assainissement :** contribuer par l'accès à l'eau potable, à améliorer la santé et alléger les tâches de quête de l'eau et soulager ainsi le travail des sinistrés. Il est à envisager aussi d'assurer dans leur milieu de vie l'écoulement des eaux et l'évacuation des déchets de sorte qu'ils ne nuisent pas à leur santé.

---

<sup>18</sup> Le rapport définitif sur l'inventaire des terres domaniales au Burundi réalisé entre mars-octobre 2001 donne une superficie des terres libres et habitables de 14.1266 ha.

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

**Réhabilitation et/ou construction des infrastructures sociales :** améliorer et construire les infrastructures destinées à la fourniture des services sociaux de base, notamment les écoles et les centres de santé.

**Appui aux activités génératrices de revenus :** Renforcer les communautés des sinistrés par des activités axées sur le redressement de l'économie locale à travers des activités génératrices de revenus, autres que l'agriculture.

**Amélioration de l'habitat :** restaurer et développer l'habitat en vue d'assurer la vie familiale et sociale dans des conditions de vie et d'hygiène décentes.

**Amélioration de la sécurité alimentaire :** assurer durablement la production agricole qui répond aux besoins de base des populations sinistrées. Cela passe par l'encadrement des paysans et la fourniture d'intrants agricoles.

**Réinsertion socio-professionnelle :** En outre, nous pensons qu'avec un important mouvement de rapatriement probable, de nouvelles voies de réinsertion socio-professionnelle devront être explorées et renforcées. C'est notamment l'accès à l'emploi des réfugiés de retour au pays, de la réintégration scolaire de leurs enfants et de la facilité d'accès aux services administratifs comme la législation des actes passés à l'étranger, la délivrance de la carte nationale d'identité, etc.

A cet égard, un travail de réflexion sur la réinsertion socio-professionnelle des réfugiés de longue date (notamment ceux de 1972) est plus que nécessaire. On se demande par exemple ce que deviendrait la vie des réfugiés de 1972 s'ils venaient à être installés sur les nouvelles terres disponibles de l'Est du pays. Il est compris que dans ce contexte, leur réinstallation devra s'accompagner d'autres conditions viables et durables d'accès aux services sociaux de base comme il est dit plus haut.

Un travail de réflexion au sein du MRRDR devrait déboucher à court terme sur des clarifications et orientations en rapport avec différentes questions que pose la réinsertion socio-professionnelle des sinistrés en général et des rapatriés en particulier.

Toutefois, la pauvreté et l'urgence nées ou aggravées par la crise créent de nombreux besoins auxquels l'Etat seul ne peut pas faire face. Les besoins tant en matière de secours d'urgence que d'appui à la réinsertion des sinistrés restent énormes dans tout le pays et les donateurs tant bilatéraux que multilatéraux devraient y répondre par un flux important.

## IV.2. LES RESPONSABILITES DE LA SOCIETE CIVILE ET DES BAILLEURS DE FONDS

Au regard de la multiplication des acteurs non gouvernementaux dans le domaine de la réinstallation et de la réinsertion des sinistrés, ayant chacun des mandats et des spécificités propres, il est impérieux de gérer avec le maximum d'efficacité les ressources disponibles et limitées afin d'éviter autant que possible la dispersion d'efforts et de moyens.

A cause du caractère urgent de certaines activités, certains donateurs ont eu tendance à favoriser les Associations, les ONGs et Agences du système des Nations Unies « urgentistes » les obligeant parfois à travailler dans des domaines de réinsertion durable pour lesquels ils n'ont pas d'expérience et de tradition. La durabilité des actions ainsi menées à l'endroit des

## Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

sinistrés se pose en même temps que le problème d'appropriation (ou de remise-reprise) des projets et infrastructures par les bénéficiaires sinistrés. Certains domaines importants sont quasiment laissés de côté car exigeant un suivi trop important, trop long ou trop coûteux comme par exemple celui des activités génératrices de revenus.

En outre, les bailleurs de fonds et ses partenaires de la société civile (Associations locales et ONGs) et du système des Nations Unies, au niveau local et global exigent de plus en plus que les actions de réinstallation et de réinsertion des sinistrés soient coordonnées. Ils insistent pour qu'une approche plus compréhensive et transparente soit adoptée. Ces demandes viseraient essentiellement à maximiser l'impact réel des actions entreprises dans le cadre de la réinstallation et de la réinsertion des sinistrés.

En vue d'un développement de politiques et de stratégies cohérentes mais aussi coordonnées dans les domaines de la réhabilitation des sinistrés pour une couverture optimale des besoins en fonction des ressources disponibles, nous suggérons que les actions suivantes soient entreprises par la société civile et les bailleurs de fonds :

- **Collecte, analyse et partage des informations/données :** Mise en place d'un bon système de gestion de l'information commune, c'est-à-dire faciliter la collecte et l'analyse de données sur les questions relatives aux besoins en matière de réinsertion, réintégration et réhabilitation en faveur des populations déplacées et rapatriées ;
- **Planification stratégique commune :** Mise en place d'un bon système de coordination des interventions du Gouvernement, bailleurs de fonds, ONG internationales, ONG nationales, organismes multilatéraux...en faveur des déplacés et des rapatriés. Il s'agira d'établir des priorités en tenant compte de l'analyse des informations recueillies sur les besoins, les activités et les ressources ;
- **Mobilisation des partenaires et des ressources :** Assurer une mobilisation accrue des partenaires externes et des ressources financières pour soutenir les activités entreprises dans le cadre de la réinstallation et de la réinsertion des sinistrés.

Par le biais de cette coordination renforcée, la société civile et les bailleurs de fonds auront appuyé efficacement le processus de réinstallation et de réinsertion des sinistrés en ayant mieux ciblé les programmes et projets pouvant répondre aux besoins prioritaires identifiés. Cela se ferait avec la coordination du gouvernement et des autres partenaires, à travers des initiatives et outils communs.

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

## CONCLUSION GENERALE

Bien que la problématique de rapatriement des réfugiés et de réhabilitation des sinistrés constitue un enjeu et un défi majeurs à relever pour l'avenir du pays, il apparaît que la question mérite encore d'être appréhendée et analysée en profondeur dans tous ses aspects, et plus particulièrement celui de la gestion des terres.

L'analyse des politiques mises en œuvre par le Gouvernement et ses partenaires montre que des questions d'une importance cruciale telles que la sécurité des réfugiés après leur retour sur les collines d'origine, la poursuite judiciaire des personnes présumées coupables, les compensations matérielles et morales pour les personnes ayant subi des préjudices, n'ont pas bénéficié de l'attention nécessaire à travers les actions des différents intervenants dans le domaine de la réinstallation et la réinsertion des sinistrés.

La signature de l'Accord d'Arusha laisse espérer un retour massif des réfugiés en suggérant des conditions plus aptes à résorber des litiges ultérieurs relatifs aux terres et à éviter l'émergence de nouveaux conflits liés à ceux-ci.

Néanmoins, au-delà des principes généraux énoncés dans cet Accord, des questions politiques les plus impératives pour réussir la réinstallation et la réinsertion des sinistrés restent sans solutions. C'est notamment des questions relatives à la justice pour des crimes et délits commis au cours des crises, des compensations à donner aux différentes victimes, la mise en place d'un système transparent, efficace et équitable de règlements de litiges fonciers.

La réinstallation et la réinsertion des sinistrés est une opération qui interpelle l'intervention de plusieurs acteurs : ONGs, Gouvernement, Société civile... Une concertation de tous les intervenants dans ce domaine s'impose. Dans le contexte actuel de grave crise économique que traverse le pays, la société civile et les bailleurs de fonds doivent jouer le rôle de locomotive.

Les résultats de nos enquêtes traduisent à suffisance la situation de détresse dans laquelle se trouvent les sinistrés. L'exploitation des résultats a permis de formuler des propositions, que nous jugeons concrètes, en vue de réussir les actions de réinstallation et de réinsertion des déplacés et des rapatriés.

Eu égard aux grandes conclusions que l'étude dégage, ce document pourrait servir d'outil de travail pour tous les intervenants dans le programme de réinstallation et de réinsertion des sinistrés. Nous osons espérer que son contenu sera exploité à bon escient pour sortir de la détresse un cinquième de la population burundaise. La réhabilitation des populations sinistrées se présente comme un gage sérieux de paix durable et de développement harmonieux pour le Burundi.

# Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G)

---

## BIBLIOGRAPHIE

1. Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, août 2000.
2. Stratégie Nationale de réinstallation et de réinsertion des personnes sinistrées au Burundi.
3. Programme Cadre d'Assistance aux Communautés, PRODOC, 1999.
4. Séminaire sur le retour, la réinstallation et la réinsertion des réfugiés burundais, communication de Mr Joseph NAHIMANA, Source du Nil 19-21 juin 2000.
5. MRRDR, politique sectorielle de réhabilitation des sinistrés burundais, novembre, 1999.
6. MRRDR, Evaluation du Plan d'action année 2001.
7. MRRDR, Plan d'action global pour la réhabilitation des rapatriés et des déplacés intérieurs 2001-2003.
8. Programme des Nations Unies pour le Développement, Rapport sur le développement humain durable, 2000.
9. Nations Unies, Bureau pour la coordination des Affaires humanitaires (OCHA) au Burundi, Récapitulatif des activités de l'assistance humanitaire au Burundi, janvier 2002.
10. Rapport définitif d'inventaire des terres domaniales au Burundi, MRRDR, Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, Ministère de l'intérieur et de la sécurité publique.