

Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG)

**EVALUATION DE LA POLITIQUE SECTORIELLE DE
RAPATRIEMENT, DE REINSERTION ET DE
REHABILITATION DES SINISTRES AU BURUNDI**

Rapport définitif

Evariste NGAYIMPENDA

Bujumbura, 11 Mai 2005.

SOMMAIRE

I. Introduction	6
I.1. Contexte et justification	6
I.2. Objet de l'étude	7
I.3. Articulations	7
I.4. Sources et méthodologie	8
II. Etat des lieux	9
II.1. Concepts et typologie	9
II.2. Essai de quantification	10
II.2.1. Les déplacés	10
II.2.2. Les réfugiés	11
II.2.3. Les rapatriés	14
II.3. Structure de la population sinistrée	19
II.4. Des conditions d'existence précaires	22
II.4.1. L'épineuse question de l'accès à la terre	23
II.4.1.1. Les déplacés	23
II.4.1.2. Les rapatriés	25
II.4.2. La précarité de l'habitat	28
II.4.3. Un faible accès aux services sociaux de base	29
II.4.3.1. La problématique de l'accès à l'éducation	29
II.4.3.2. Un accès difficile aux soins de santé	30
II.4.3.4. La fragilité psycho-affective et les risques de dérapage social	31
III. Physionomie de la politique de rapatriement, réinstallation et réhabilitation des sinistrés	32
III.1. Les antécédents	32
III.1.1. Le traitement de la question des réfugiés des années 1970	32
III.1.2. La question des réfugiés à la lumière des événements de Ntega et Marangara	34
III.1.3. L'intermède du FRODEBU	37
III.2. Le tournant d'après-octobre 1993	38
III.2.1. L'approche de la Convention de Gouvernement	38
III. 2.2. L'Accord d'Arusha	39
IV. Les enjeux de la politique de réinstallation, de réintégration et de réinsertion des sinistrés	42
IV.1. Un enjeu de politique intérieure	42
IV.2. Un enjeu de politique régionale	43
IV.3. Un enjeu de développement national et d'intégration régionale	45
V. Analyse critique de l'approche d'Arusha	47
V.1. L'esprit et les principes qui régissent la CNRS	47
V.2. Raison d'être et missions du MRRDR.	49
V.3. Composition de la CNRS et profils des membres	50

V.3. La CNRS face à sa tutelle	52
V.5. Les missions de la CNRS face aux autres structures de l'Etat	53
V.6. La CNRS et les contraintes de terrain	55
V.6.1. Les contraintes dues aux sinistrés eux-mêmes	55
V.6.2. Contraintes dues aux occupants actuels	55
V.6.3. Contraintes dues aux pouvoirs publics	56
V.6.4. Les partis et mouvements politiques	56
V.7. Analyse de la philosophie et de la pratique humanitaire	57
V.7.1. Les intervenants	57
V.7.2. La problématique de la coordination des interventions	60
V.7.3. Le sauve qui peut face à l'exigence de solidarité nationale : l'exemple des secteurs sociaux	62
V.7.4. La distribution de l'aide	64
V.7.4.1. L'insuffisance et l'irrégularité de l'aide	64
V.7.4.2. Le syndrome de la prédation	65
V.7.4.3. La controverse administration / humanitaires sur l'assistance des rapatriés spontanés	66
V.7.4.4. L'identification des indigents toujours problématique	68
VI. Les autres défis majeurs	70
VI.1. Le défi des ressources	70
VI.2. Le primat de l'humanitaire face au défi de l'autonomisation des sinistrés	73
VI.3. Le défi de la gestion de la problématique foncière	73
VI.4. Le défi du respect des principes d'équité	78
VI.5. Le défi de la cohabitation pacifique	79
VII. Proposition en vue d'une réorientation de cette politique	82
VII.1. En rapport avec le cadre institutionnel	82
VII.2. En rapport avec les questions foncières	82
VII.3. En rapport avec l'accès aux services sociaux et la protection des groupes vulnérables	82
VII.4. En rapport avec la cohabitation pacifique	84
VII.5. En rapport avec l'articulation de l'urgence au développement	85
Bibliographie	86

SIGLES ET ABREVIATIONS

AVFP	: Association des Volontaires Français du Progrès
ACORD	: Association de Coopération et de Recherche pour le Développement
APF	: Appui à la promotion de la Femme
CNDD-FDD	: Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces de Défense de la Démocratie
CNRS	: Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés
ESDSR	: Enquête Socio-Démographique et de santé de la reproduction
MEN	: Ministère de l'Education Nationale
MRRDR	: Ministère à la réinsertion et la réinstallation des déplacés et des rapatriés
OAG	: Observatoire de l'Action Gouvernementale
OCHA	: Office pour la Coordination de l'Action Humanitaire
PCAC	: programme cadre d'Appui aux Communautés
RCN	: Réseau des Citoyens Network
RDC	: République Démocratique du Congo
RM	: Rapport de masculinité
SGBDS	: Système de gestion des bases de données sur sites
SRD	: Société Régionale de Développement
UNFPA	: Fonds des Nations Unies pour les Activités en matière de Population
UPP	: Unité de Planification de la Population

RESUME EXECUTIF

Depuis son indépendance, le Burundi connaît des tensions ethno-politiques qui ont à plusieurs reprises dégénéré en violences meurtrières ayant entraîné des pertes humaines et matérielles importantes, contraignant un grand nombre de Burundais à s'exiler à l'extérieur ou, depuis la récente crise d'octobre 1993, à devenir des réfugiés dans leur propre pays. Le renouvellement des crises entretient un climat de tensions intercommunautaire qui alimente en permanence la psychose et la réalité de la guerre au Burundi.

L'amélioration de la situation sécuritaire consécutive à l'arrêt des hostilités sur une grande partie du territoire devrait permettre le rapatriement des réfugiés et le retour des déplacés chez eux. La réhabilitation, la réinstallation et la réinsertion socio-professionnelle des sinistrés de guerre constitue la cheville ouvrière du processus de renormalisation initié dans le cadre des négociations d'Arusha, mais cela s'accompagne d'énormes défis.

Pour faire face à ces défis, le gouvernement du Burundi a créé voici 11 ans, un ministère ayant en charge le rapatriement des réfugiés, la réinsertion et la réhabilitation des sinistrés. Depuis deux ans, le cadre institutionnel d'intervention en faveur des sinistrés vient d'être complété par la création au sein de ce ministère, de la Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés (CNRS) et d'un Fonds National des Sinistrés.

Le présent rapport a pour objet de procéder à une *Evaluation de la politique sectorielle de rapatriement, de réinsertion et de réhabilitation des sinistrés*. Il se propose de contribuer à une clarification des enjeux et des défis que pose la mise en œuvre de cette politique, en vue de formuler des propositions pour une politique sectorielle adéquate et pertinente.

Le premier chapitre donne les éléments introductifs d'usage.

Le deuxième chapitre définit le matériel conceptuel en même temps qu'il établit une typologie sommaire de la population sinistrée, en mettant un accent particulier sur les déplacés et les rapatriés. Cette typologie s'accompagne d'un essai de quantification de la population sinistrée, étant entendu qu'il s'agit d'un exercice périlleux, tant l'effectif de la population change au gré des événements et l'appareil statistique n'est pas toujours à la hauteur des défis. Le chapitre se termine par une analyse des éléments de structure de la population sinistrée, ainsi qu'une revue sommaire de ses conditions d'existence matérielle et sociale.

Dans un troisième chapitre, le rapport procède à une lecture historique des approches politiques de règlement ou d'assistance aux sinistrés développées depuis que la question des réfugiés se pose au gouvernement burundais. Le chapitre distingue principalement 4 moments, à savoir : les années 1970 ; la politique volontariste consécutive aux événements de Ntega et Marangara de 1988, l'éphémère approche du FRODEbu et enfin l'après-1993 dont le moment décisif semble être les négociations d'Arusha qui donnent une place prioritaire au règlement de la question des sinistrés. Ce chapitre se termine justement par une présentation

de la physionomie de la politique de rapatriement, réinstallation et réinsertion socio-professionnelle telle que préconisée par les négociateurs d'Arusha.

Le quatrième chapitre est une présentation des enjeux majeurs de la politique actuelle de rapatriement et de réinsertion socio-économique de la population sinistrée. Le chapitre fait ressortir 3 à 4 types d'enjeux ayant trait à la politique intérieure du Burundi, à la politique régionale, à l'impératif d'intégration régionale et à un enjeu humanitaire

Le cinquième chapitre est une analyse critique des principaux aspects de cette politique. Il essaye de passer en revue les performances et les limites de l'approche politique et institutionnelle du processus d'Arusha, en analysant tour à tour les structures issues des négociations d'Arusha, les mécanismes de leur fonctionnement, les contraintes de terrain, la philosophie et la pratique humanitaires, notamment les problèmes de coordination des interventions et la persistance des réflexes de prédation qui privent les sinistrés du minimum et créent des réticences chez les bailleurs.

Le sixième chapitre quant à lui passe en revue les principaux défis majeurs que soulève la mise en œuvre de cette politique. Ces défis ont notamment trait à l'insuffisance des ressources, à la gestion de la problématique foncière, au défi de la cohabitation pacifique dans un contexte d'impunité des crimes, ainsi qu'à celui du respect des principes d'équité.

Le septième et dernier chapitre essaye de faire une série de propositions en vue d'une amélioration des axes majeurs de la politique de rapatriement, de réinstallation et de réinsertion des sinistrés. Les propositions de réorientation de cette politique concernent autant le cadre institutionnel, les questions foncières, l'accès aux services sociaux et la protection des groupes vulnérables que la cohabitation pacifique et l'articulation de l'urgence au développement.

L'étude a été faite quasi-uniquement sur base de la documentation écrite existante, produite par les structures officielles, les administrations provinciales, les agences du système des Nations Unies, les ONGs, les rapports produits dans le cadre des études d'expertise ou autres. Marginalement, l'étude a eu recours à quelques entretiens avec des cadres intéressés de près aux questions du rapatriement.

I. INTRODUCTION

I.1. Contexte et justification

Depuis son indépendance, le Burundi connaît des tensions ethno-politiques qui ont à plusieurs reprises dégénéré en violences meurtrières ayant entraîné des massacres de populations, des destructions de l'appareil productif et des infrastructures communautaires, ainsi que des déplacements massifs de populations, contraignant par là, un grand nombre de Burundais à s'exiler à l'extérieur ou, depuis la récente crise d'octobre 1993, à quitter leur domicile pour devenir des réfugiés dans leur propre pays.

Les premiers mouvements d'exil de population remontent aux événements sanglants d'octobre 1965. Mais c'est avec la tragédie de 1972-73 que le phénomène de réfugiés prend une ampleur inquiétante avec plus de 150 000 réfugiés pour la plupart en Tanzanie, et marginalement au Rwanda et au Zaïre¹.

La crise de 1993 a provoqué des déplacés intérieurs et beaucoup d'autres réfugiés. Si celle de 1972-73 n'avait principalement touché que le sud et l'extrême nord-est du pays, celle de 1993 va non seulement toucher la quasi-totalité du pays, mais en plus son étalement dans le temps explique les nombreuses pertes tant humaines que matérielles qui s'en sont suivies. Cette situation crée des tensions supplémentaires et alimente en permanence la psychose et la réalité de la guerre au Burundi.

L'amélioration de la situation sécuritaire consécutive à l'arrêt des hostilités sur une grande partie du territoire devrait encourager le rapatriement des réfugiés et le retour des déplacés dans leurs collines d'origine, mais cela s'accompagne d'énormes défis liés à leur réinstallation et à leur réinsertion socio-professionnelle. La réhabilitation et la réinstallation des réfugiés fait l'objet du chapitre premier du protocole IV de l' *Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi* consacré à la reconstruction et au développement.

Pour réussir le pari de la paix, de la réconciliation et de la reconstruction, le Gouvernement doit résoudre cette question qui englobe plusieurs défis. Or, l'expérience révèle que la question de réinstallation des déplacés comme des réfugiés, de même que leur réinsertion socio-professionnelle est une question fort délicate qui non seulement demande beaucoup de moyens, mais également exige une préparation minutieuse, tant dans ses aspects politiques, juridiques, diplomatiques, économiques que psycho-sociaux. Sa mauvaise gestion pourrait conduire à des dérapages pouvant remettre en cause tout le processus qui l'avait générée et dont les conséquences seraient incalculables, aussi bien sur la vie des premiers concernés que sur l'ensemble de la population.

¹ Voir à ce sujet, Ngayimpenda, E., *Histoire du conflit politico-ethnique burundais. Les premières marches du clavaire (1960-1973)*, Bujumbura, éd. La Renaissance, dont le 5^e chapitre traite de cette crise ; ACORD, *Problématique des déplacés et réfugiés burundais dans la région des Grands Lacs africains*, Bujumbura, mai 2004 ; Malkhi, L. H., *Purity and Exile. Violence, memory and national cosmology among hutu refugees in Tanzania*, Chicago, The University of Chicago Press, 1995.

Pour faire face aux nombreux défis qui se posent à ce groupe de populations que nous qualifions communément de sinistrés, et surtout aux enjeux que soulève la question de leur réinstallation et réinsertion socio-professionnelle, le gouvernement du Burundi a créé voici 11 ans, un ministère ayant en charge le rapatriement des réfugiés, la réinsertion et la réhabilitation des déplacés. Depuis deux ans, le cadre institutionnel d'intervention en faveur des sinistrés vient d'être complété par la création au sein de ce ministère, de la Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés (CNRS), une structure préconisée par l'Accord *d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi* et dotée d'un Fonds National des Sinistrés.

I.2. Objet de l'étude

Le présent rapport a pour objet de procéder, à la demande de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale, à une certaine évaluation de la politique sectorielle suivie en la matière au regard de l'énormité des défis et de la complexité des enjeux. Après 11 ans de fonctionnement de ce ministère et à la lumière de sa récente restructuration induite par la création de la CNRS, il n'est pas inutile de marquer un arrêt, et jeter le regard en arrière pour voir d'où on vient, où on va et comment on y arrivera. Il s'interroge sur la pertinence des options et l'efficacité des stratégies mises en œuvre pour l'atteinte des objectifs assignés à ce ministère, aux différentes structures qui en dépendent et de manière générale, sur l'ensemble des politiques menées en la matière.

Son objectif majeur, tel que repris dans les Termes de Référence de cette étude est de contribuer à la clarification des enjeux et des défis liés à l'impératif du rapatriement et de la réinstallation des sinistrés en vue de formuler des propositions pour une politique sectorielle adéquate et pertinente. De manière spécifique, il s'agit de :

- i) Procéder à un état des lieux de la politique sectorielle du Ministère du rapatriement, de la réinsertion et de la réhabilitation des sinistrés au Burundi ;
- ii) Analyser et évaluer de manière critique la politique sectorielle menée dans le domaine ;
- iii) Identifier les grands enjeux et défis auxquels cette politique doit répondre ;
- iv) Faire des propositions concrètes et réalistes des orientations appropriées pour un rapatriement, une réinsertion et une réhabilitation adéquate ;
- v) Sensibiliser les partenaires y compris la société civile pour s'impliquer dans la prévention des problèmes liés au rapatriement, à la réinsertion ainsi qu' à la réhabilitation des sinistrés pour la paix et la réconciliation ;
- vi) Amener le gouvernement à promouvoir une politique pertinente et adéquate en la matière.

I.3. Articulations

Le présent rapport comprend sept chapitres. Après une brève introduction qui fait l'objet du premier chapitre, il définit dans un deuxième temps le matériel conceptuel et établit une typologie accompagnée d'un essai de quantification de la population sinistrée. Une présentation des principaux défis qui se posent à ces différents types de population termine ce deuxième chapitre. Dans un troisième

chapitre, le rapport procède à une présentation historique des approches politiques de règlement ou d'assistance aux sinistrés développées depuis que la question des réfugiés se pose au gouvernement burundais. Le quatrième chapitre est une présentation des enjeux majeurs de la politique actuelle de rapatriement et de réinsertion socio-économique de la population sinistrée. Le cinquième chapitre est une analyse critique des principaux aspects de cette politique. Le sixième chapitre quant à lui passe en revue les principaux défis que soulève la mise en œuvre de cette politique. Le septième et dernier chapitre essaye de faire une série de propositions en vue d'une amélioration des axes majeurs de la politique de rapatriement, de réinstallation et de réinsertion des sinistrés.

I.4. Sources et Méthodologie

L'étude a été faite quasi-uniquement sur base de la documentation écrite existante, produite aussi bien par les structures officielles avec en tête le MRRDR, la CNRS, les administrations provinciales, les agences du système des Nations Unies comme l'OCHA, le HCR, l'UNFPA, ainsi que des rapports produits dans le cadre des études d'expertise ou autres. Plus particulièrement, l'étude a fait utilement recours à la série des publications produites en 1999 dans le cadre du Système de Gestion des Bases de Données sur les sinistrés au Burundi (SGBDS), à l'étude sur les pratiques foncières au Burundi produite par l'ONG RCN Justice et Démocratie, ainsi qu'à la magistrale synthèse de l'ONG ACORD sur la problématique des réfugiés et déplacés et aux rapports intermédiaires qui ont servi à son élaboration dans le cadre des études transfrontalières. Marginalement, l'étude a eu recours à quatre entretiens avec des cadres intéressés de près aux questions du rapatriement.

II. ETAT DES LIEUX

II.1. Concepts et typologie

La typologie de la population sinistrée du Burundi est aujourd'hui connue pour qu'il soit nécessaire de la reprendre ici. Rappelons tout simplement que lorsqu'on parle de sinistrés, on vise principalement l'ensemble des personnes qui du fait de la crise qui ravage le pays depuis le mois d'octobre 1993, vivent ailleurs que chez elles, et qui peuvent être regroupées en quatre catégories que l'on désigne sous les expressions suivantes: déplacés, dispersés, réfugiés et rapatriés ¹.

Les déplacés ou réfugiés intérieurs sont universellement définis comme étant des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violences généralisées, 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 internationales reconnues d'un Etat ².

Alors que les déplacés ont généralement été recueillis dans des institutions publiques ou se sont établis sur des domaines publics ou privés où sont érigés leurs campements, les dispersés ne sont pas généralement localisés dans l'espace étant donné qu'ils ont été accueillis individuellement dans des familles ou des institutions. Aussi, est-il inenvisageable d'en faire le décompte. Dans ce rapport, le concept de déplacé s'appliquera aux deux groupes, étant donné que les problèmes de leur réinstallation et réinsertion se posent dans les mêmes termes.

Aux termes de la Convention de Genève de 1951, la personne réfugiée est celle craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité, et ne peut, ou du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays. A partir du moment où le réfugié qui a décidé librement ou sous contrainte, de regagner la mère-patrie, foule le sol natal, il devient un rapatrié.

La définition du sinistré met sur le même plan le réfugié et le déplacé. Tel que défini par l'Accord d'Arusha et la loi portant création de la CNRS, le terme sinistré s'applique à toute personne déplacée, regroupée, dispersée ou rapatriée. Au regard de l'objet de la présente étude, cette définition paraît restrictive puisqu'elle repose uniquement sur le fait d'avoir quitté chez soi sous contrainte. Or, la notion de sinistrée se réfère davantage à la détresse matérielle résultant de ce déplacement

¹Voir au sujet de cette typologie, Dehlot, C., Hakizimana, S. et Ndayiziga, B., *Analyse diagnostique de la situation de violence à l'égard des femmes sinistrées au Burundi. Rapport provisoire*, Bujumbura, avril 1998 ; Ngayimpenda, E., « Les populations sinistrées du Burundi, sept ans après », *Cahier Démographique du Burundi* n°14, Bujumbura, 2000. La commune renommée voulait que les déplacés soient principalement des Tutsi, les regroupés et rapatriés principalement des Hutu. Mais très vite, ces étiquettes ne colleront plus à la réalité de terrain ; les Hutu et les Tutsi se déplaçant tous aux mêmes endroits pour fuir les rebelles ou encore se faisant tous regrouper par le Gouvernement qui, au cours des années 98 à 99, voulait faire face à la rébellion sans être accusé de tuer des civils.

²OCHA, *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*, Nations Unies, New York, 1999, p.1.

qu'au déplacement lui-même. De même, de nombreuses ont perdu leurs biens, ont vu leurs maisons, leurs boutiques, leurs véhicules incendiés, leur bétail volé ou tué sans avoir été nécessairement déplacées, réfugiées, regroupées ou dispersées et sont aujourd'hui concernées par la politique de réhabilitation et de réinsertion socio-économique. La définition mérite donc d'être élargie aux différents groupes cibles de cette politique et les orientations de la CNRS vont elles-mêmes dans ce sens.

L'assistance humanitaire d'urgence consiste à assurer la survie aux sinistrés dans l'attente de leur réinstallation et de leur réinsertion. L'action de réinstallation consiste dans l'identification et l'aménagement des sites, l'appui à la construction des maisons d'habitation par la fourniture de tôles, de clous, de portes et fenêtres. Les bénéficiaires érigent les murs, posent la charpente et apportent les autres matériaux de construction. La réinsertion des sinistrés vise à leur permettre d'accéder aux services sociaux de base et d'initier de petits projets générateurs de revenus afin qu'ils puissent à se prendre progressivement en charge.

II.2. Essai de quantification

II.2.1. Les déplacés

Tableau n°1 : Evolution du nombre de personnes déplacées par province

Province	1997	%	1 999	%	Juin 2000	%	Juillet 2002	%
Bubanza	138240	28,30	194 839	23,55	103 097	16,34	8 372	1,94
Buja-Mairie	15673	3,21	9 341	1,13	435	0,07	21 072	4,88
Buja-Rural	21398	4,38	329 266	39,80	287 451	45,56	8 857	2,05
Bururi	16627	3,40	88 294	10,67	96 739	15,33	121 306	28,10
Cankuzo	2339	0,48	0	0,00	0	0,00	27 150	6,29
Cibitoke	109481	22,41	0	0,00	0	0,00	6 615	1,53
Gitega	26823	5,49	19 590	2,37	21 350	3,38	21 073	4,88
Karuzi	14422	2,95	12 110	1,46	12 295	1,95	5 688	1,32
Kayanza	34015	6,96	27 496	3,32	27 766	4,40	26 989	6,25
Kirundo	19940	4,08	12 703	1,54	11 515	1,83	13 380	3,10
Makamba	25392	5,20	62 728	7,58	98 609	15,63	112 470	26,06
Muramvya	12753	2,61	24 043	2,91	27 799	4,41	18 232	4,22
Muyinga	26826	5,49	23 987	2,90	16 330	2,59	13 407	3,11
Mwaro	0	0,00	0	0,00	0	0,00	150	0,03
Ngozi	19336	3,96	20 877	2,52	21 062	3,34	21 366	4,95
Rutana	2620	0,54	563	0,07	5 553	0,88	4 217	0,98
Ruyigi	2626	0,54	1 407	0,17	935	0,15	1 247	0,29
Total	488511	100,0	827 244	100,00	630 936	100,00	431 645	100,00

Source : MRRDR ; *Politique sectorielle de réhabilitation des sinistrés burundais*, UPP et APF, *Etude sur la situation de la femme sinistrée au Burundi*, Bujumbura, avril 1995, MRRDR, UNOPS, *Statistiques de la population sinistrée*, août 1998, Nkurunziza, P., *Problématique de la population sinistrée*, mars 1998, OCHA, 15 septembre 1998 ; Tome 2 ; Tome 3.

Le nombre de sinistrés reste fluctuant en fonction de l'état sécuritaire du pays. En juillet 1994, le nombre de personnes identifiées comme sinistrées et bénéficiant de l'assistance humanitaire était estimé à plus de 700 000 sur tout l'ensemble du territoire burundais¹. En septembre 1997, le pays comptait encore 600 000 sinistrés,

¹APF/UPP, *Etude de la femme sinistrée au Burundi*, Bujumbura, avril 1995.

à l'époque constitués de déplacés et de regroupés. Les dernières estimations du MRRDR font état de 430 000 personnes déplacés¹. L'enquête sur les populations déplacées au Burundi, de Mars-Août 2004 réalisée par OCHA estime que le nombre de sites est passé de 230 en 2002 avec un effectif de 281.628 déplacés² à 170 sites en avril 2004 avec un effectif de 145.034 déplacés.

La variation de l'effectif des déplacés est liée à une série de facteurs, notamment :

- i) La géo-chronologie des événements ;
- ii) Les définitions qu'on leur applique et qui sont parfois changeantes³ ;
- iii) Les méthodologies de dénombrement mises en œuvre et qui recourent très rarement à des dénombrements exhaustifs réalisés selon les règles de l'art ;
- iv) Les groupes de population auxquelles on s'intéresse généralement en fonction de la nature des interventions humanitaires ;
- v) La manipulation des chiffres par différents partenaires généralement liée à des stratégies de subtilisation ou de captage du maximum d'aides, etc. De plus, dans la mesure où ces chiffres sont utilisés à des fins de négociation d'aides d'urgence ou dans une perspective plus durable de reconstruction et servent donc à asseoir l'argumentation, certains acteurs n'aiment pas les voir trop bouger, en tout cas pas en baisse.

Cela étant, l'analyse de leur répartition par province révèle la fluidité du mouvement et autorise au moins quatre commentaires :

- i) Quasiment toutes les provinces ont eu, si pas en permanence, au moins à un moment quelconque de la période couverte, de déplacés sur leur territoire ;
- ii) Elle révèle également la fluidité du mouvement qu'atteste bien la variation des chiffres de certaines provinces comme Cankuzo, Cibitoke, Bujumbura Mairie, et Bujumbura rural ;
- iii) Certaines provinces frontalières comptent relativement peu de déplacés, uniquement parce que certaines de leurs populations ont traversé la frontière ;
- iv) Dans l'ensemble, ce sont les provinces de Bururi et de Makamba qui, sur l'ensemble de la période sous-revue, comptent les effectifs les plus importants de déplacés.

II.2.2. Les réfugiés

Quant aux réfugiés, ils ne peuvent être dénombrés que dans la mesure où ils ont été accueillis dans des sites sous contrôle du HCR ou d'une administration efficace qui a pu alors procéder à leur dénombrement. Or, par rapport aux pays d'accueil, dans la mesure où il s'agit parfois des mouvements de proximité qui utilisent des réseaux d'échange préexistants entretenus par des liens sociaux ou familiaux transfrontaliers, on peut supposer que certains réfugiés sont directement accueillis dans des familles ou des communautés qu'ils connaissent bien et échappent donc au dénombrement du HCR ou des administrations des pays d'accueil.

¹ MRRDR, *Programme national de réhabilitation des sinistrés 2004-2006, Prospectives*,

² Département de la Population / UNFPA, *ESDSR 2002*

³ Ainsi, alors qu'en juillet 2002, l'OCHA estimait le nombre de déplacés (permanents) à 387.469 personnes (OCHA, *Nombre de ménages et population par site de déplacés*, juillet 2002), le recensement effectué par le Département de la population avec l'appui de l'UNFPA n'en dénombra que 281 628, en grande partie en raison des définitions retenues.

Cela étant, en 1995, les sources disponibles faisaient état de 353 530 Burundais présents sur les territoires congolais et tanzanien. Deux ans plus tard, en 1997, l'unité de coordination humanitaire estimait à 616 450 personnes, le nombre de réfugiés burundais en Tanzanie, principal pays d'accueil. En 1999, le MRDRR qui se faisait l'écho des chiffres du HCR les estimait à 493.725. En août 2000, le même HCR évaluait ces populations à près de 566.610 personnes ¹ dont près de 93% vivaient en Tanzanie. Parmi ceux-ci, 200 000 seraient d'anciens réfugiés des années 1970, mais le gouvernement tanzanien les estime à 300 000. Ceux dont l'exil est lié à la crise actuelle seraient alors estimés à 366 610 ².

En septembre 2003, le HCR estimait de nouveau le nombre de réfugiés à environ 820 000 dont la quasi-totalité vivaient en Tanzanie et étaient répartis en trois catégories, à savoir : i) les réfugiés de 1993 vivant dans les régions de Kagera et Kigoma estimés à 330 000 ; ii) les réfugiés de longue date estimés à 200 000 et installés dans trois autres camps, et, enfin ; iii) les réfugiés dispersés dans les villages tanzaniens le long de la frontière estimés à 270 000 et qui y sont établis depuis 1993. « Il était prévu que le gouvernement tanzanien procède à un recensement de cette population non connue du HCR et échappant parfois au contrôle des autorités locales » ³. Enfin, un récent rapport du MRRDR fait état de 550 000 Burundais réfugiés dans les pays voisins, dont 95% vivraient en Tanzanie ⁴.

Les réfugiés des années 1970 ne reçoivent plus d'assistance du HCR qui demeure cependant responsable de leur protection. Bien qu'ils subviennent à leurs besoins, notamment en exploitant les terres mises à leur disposition, nombre d'entre eux souhaitent d'autant plus retourner dans leur pays que la Tanzanie ne montre aucune disposition à les intégrer localement ⁵.

L'examen des zones de provenance de ces réfugiés montre que la plupart viennent des provinces frontalières. Ainsi, sur les 342 076 réfugiés burundais dénombrés en mai 2000 ⁶, 292 097, soit 85.4% venaient des provinces frontalières auxquelles il faudrait ajouter celles de Gitega et Karuzi qui, sans être proches de la frontière tanzanienne, ont été victimes des violences. De même, l'examen des chiffres montre qu'aux différentes dates de relevés des statistiques, à elles seules,

¹ Ngayimpenda, E., « Les populations sinistrées du Burundi sept après », *Cahiers démographiques du Burundi*, n°14, Bujumbura, août 2000, p.6. Le MRRDR évaluait à 827.244 le nombre de sinistrés en 1999.

² Pour plus de précisions, consulter MRRDR, *Stratégie nationale de réinstallation et de réinsertion des personnes sinistrées au Burundi*, cité par Ntibazonkiza, R. et Ngendakumana, D., *Etude prospective 2025. Ière phase : Etude rétrospective. Thème : Rapatriement des réfugiés, réinsertion et réintégration des déplacés, des démobilisés et des rapatriés, Rapport provisoire*, Bujumbura, décembre 2004, p ; 112. ; Les différents rapports de la Ligue Iteka depuis 1999. Cependant, les chiffres varient d'une source à l'autre.

³ Nations Unies, *Burundi. Bilan commun de pays. Les défis de la transition*, p. 80.

⁴ MRRDR, *Programme national de réhabilitation des sinistrés 2004-2006, Perspectives*, ; voir également à ce sujet, ICG, *Réfugiés et déplacés burundais : construire d'urgence un consensus sur le rapatriement et la réinstallation*, Nairobi /Bruxelles, 2 décembre 2003.

⁵ Nations Unies, *Bilan commun de pays, op. cit.*

⁶ Estimation des réfugiés dans les camps en Tanzanie au 31 mars 2000, citée par Bacamurwanko, D., « L'opération de rapatriement », *Séminaire sur le retour, la réinstallation et la réinsertion des réfugiés burundais*, Bujumbura, 19 –21 juin 2000.

les provinces de Ruyigi, de Makamba et de Muyinga totalisent constamment plus de la moitié des réfugiés.

Tableau n°2 : Répartition des réfugiés burundais par provinces d'origine

Province	31/12/2000		1er mai 2002		1er sept.2003		15 janvier 2004		30 août 2004	
	Effectifs	%ge	Effectifs	%ge	Effectifs	%ge	Effectifs	%ge	Effectifs	%ge
Bubanza	2333	0.66	318	1.1	2751	0.8	2777	0.87	2622	1.03
Buja-M.	2859	0.81	3617	1.0	5303	1.6	3412	1.07	3253	1.28
Buja Rural	3478	0.98	5406	1.5	4743	1.4	4661	1.46	4541	1.78
Bururi	15275	4.32	14562	4.2	14507	4.4	14758	4.61	14780	5.80
Cankuzo	12836	3.63	17094	4.9	15672	4.7	9747	3.05	8538	3.35
Cibitoke	2992	0.85	3057	0.9	2980	0.9	2886	0.90	2813	1.10
Gitega	14488	4.09	14280	4.1	14614	4.4	12866	4.02	11325	4.44
Karuzi	23033	6.51	25656	7.3	25164	7.6	22896	7.15	18745	7.35
Kayanza	6 071	1.71	5717	1.6	5454	1.7	5224	1.63	4842	1.90
Kirundo	26 543	7.50	27767	7.9	21189	6.4	21955	6.86	16712	6.56
Makamba	63459	17.93	60061	17.1	63957	19.3	62455	19.51	54798	21.50
Muramvya	4629	1.31	4786	1.4	5212	1.6	4438	1.39	3866	1.52
Mwaro	897	0.25	329	0.1	75	0.0	68	0.11	74	0.03
Muyinga	57767	16.32	59218	16.9	48055	14.5	49125	15.35	40303	15.81
Ngozi	12593	3.56	13150	3.8	11908	3.6	12051	3.77	10054	3.94
Rutana	30365	8.58	27194	7.8	27073	8.2	27232	8.51	20737	8.14
Ruyigi	74045	20.9	68055	19.4	61871	18.7	63513	19.84	36890	14.47
Inconnue	332	0.09	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	353 995	100.0	350267	100.0	330528	100.0	320064	100	254893	100

Source : tableau réalisé à partir des données des Rapports annuels de la Ligue Iteka, 2000 à 2004 et du Projet HCR/CNRS.

En outre, l'évolution de ces chiffres dévoile une certaine constance du mouvement : les provinces qui en 2000 avaient une proportion faible ou élevée de réfugiés sont les mêmes qu'en 2004, malgré quelques légères variations. Dans l'ensemble, les provinces ayant les flux les plus importants sont les provinces ayant été plus ou moins longtemps victimes de violences comme Gitega, Makamba, Ruyigi et Rutana ou alors frontalières avec la Tanzanie, même lorsque les affrontements n'ont pas duré longtemps (Muyinga) ou atteint une grande ampleur (Cankuzo¹). La forte proportion des réfugiés en provenance de la province de Karuzi est sans doute le fait des gens fuyant la répression des massacres d'octobre 1993, mais également les affrontements qui ont suivi les premières années de la crise.

En définitive, l'ampleur et la durée des violences (Gitega, Karuzi) se combinent à l'effet de proximité (Makamba, Muyinga et Ruyigi) ou du poids démographique de la province (Gitega) pour justifier l'ampleur du flux. Ce fait de proximité est en outre attesté par la répartition des réfugiés par commune d'origine qui montre que toutes les communes de Ruyigi viennent en tête avec un effectif compris entre 6400 et 38 800 ; ainsi que les communes de Giharo, Kayogoro, Rumonge, Nyanza-Lac, Muyinga et Giteranyi².

¹ Même si par rapport à l'ensemble, cette province ne compte pas beaucoup de réfugiés, ils deviennent relativement très nombreux lorsqu'on les compare au total de sa population.

² Voir à ce sujet les chiffres du projet HCR/CNRS.

L'évolution des chiffres montre également une tendance à la baisse du mouvement d'exil : la comparaison des chiffres de 2000 et de ceux de janvier 2004, montre que le nombre de réfugiés n'a augmenté que dans 3 provinces et encore s'agit-il d'une augmentation légère ; ceux de 2004 montrent une nette tendance à la régression qui se vérifie dans la quasi-totalité des provinces et atteint même des effectifs importants de l'ordre de quelques milliers ou dizaines de milliers, dans certaines d'entre elles. En conséquence, la baisse du nombre de réfugiés obtenue entre janvier et août 2004 est double de celle obtenue sur la période 2001-2003.

II.2.3. Les rapatriés

Les réfugiés intéressent plus particulièrement notre réflexion en tant que candidats au rapatriement ou effectivement rapatriés sous pression des événements ou volontairement, généralement avec l'assistance du HCR dans ce dernier cas.

Tableau n°4 : Effectifs des rapatriés burundais en provenance des pays limitrophes, de 1996 à 2004 ¹

Pays de provenance	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Rwanda	168	7426	981	75	63	13	59	-	
RDC	82311	24602	8024	766	211	279	1327	-	
Tanzanie	2405	62077	14763	9987	6547	27699	36313	93 153	
Autres			2	51	18				
Total	84884	94105	23768	10828	6830	27991	37699	93153	98440

Source : Estimations du gouvernement et enregistrement HCR Burundi, cité par Ligue Iteka, *Rapport annuel 2000* ; *Politique sectorielle du MRRDR*, novembre 2002 ; Rapport Ligue Iteka, 2004.

L'évolution des chiffres indique que le mouvement de rapatriement est extrêmement sensible à la conjoncture politique et à la géopolitique sous-régionale. En fonction des pays de provenance cette évolution est très contrastée en termes de calendrier du mouvement : le tableau montre que quasiment tous les réfugiés (plus de 90%) en provenance du Rwanda sont rentrés en 1997 et plus de 90% des 117 520 en provenance de la RDC sont rentrés avant 1999.

En 1995, les opérations de rapatriement ont concerné près de 55 000 personnes composées à majorité de veuves et d'orphelins. En réalité le rythme est fonction des événements qui commandent le mouvement : par la force des événements, la quasi-totalité des Burundais réfugiés au Rwanda sont rentrés avec le déclenchement du génocide des Tutsi. Eu égard aux conditions de départ de certains d'entre eux, le marquage ethnique et idéologique des réfugiés rendait leur séjour au Rwanda inconfortable au lendemain du génocide. De même, depuis 1996, l'évolution politique et sécuritaire de la RDC, de même que la généralisation de la guerre dans ce pays, entraîné le retour de ceux qui parmi eux, ne pouvaient ou ne souhaitaient pas s'embarquer dans l'une ou l'autre rébellion : sur environ 130 000 réfugiés en

¹ Ces chiffres n'incluent pas le rapatriement des leaders politiques. Les chiffres sont très variables en fonction des sources. Ils n'ont donc de valeur qu'indicative. Nous avons souvent privilégié les données de la Ligue Iteka en raison de la rigueur de travail que nous lui reconnaissons, mais également parce que ses chiffres étaient souvent plus détaillés (présentées par trimestre) et nous paraissaient donc plus crédibles, notamment pour l'année 2000.

RDC en octobre 1996, environ 107 111 ont pu être rapatriés entre novembre 1996 et décembre 97, soit une proportion de 82.4%. Par contre, ce taux tombe assez bas lorsqu'il s'agit de la Tanzanie : sur 250 000 réfugiés ¹ jugés rapatriables au cours de la même période, seulement 64 704 personnes, soit 25.9% ont pu rentrer. Avant 1997, il n'y a presque pas eu de rapatriés en provenance de ce pays ; depuis 1998, le mouvement massif de rapatriement observé fin 96 et tout au long de l'année 97 a presque tari jusqu'à tomber à 23.768 rapatriés en 1998 et 10.869 en 1999, le seuil le plus bas ayant été atteint en 2000 avec un taux de rapatriement 2%.

Cette hésitation est due à l'instabilité et à l'incertitude politique que connaissait le Burundi à cette période, mais également au fait qu'en tant qu'enjeu et pièce maîtresse, non seulement des négociations d'Arusha, mais aussi de la pression militaire que les différentes rébellions entendaient exercer sur Bujumbura, les réfugiés étaient tenus en otage par des acteurs politiques, notamment les parlementaires qui obstruaient le mouvement de retour par leurs contre-messages, les camps devant servir à leurs yeux de centres de ravitaillement et d'entraînement des combattants. La manipulation exploitait notamment les incertitudes liées aux échéances politiques et à l'avenir institutionnel du pays, les conditions de sécurité et d'accueil des rapatriés, etc., toutes ces rumeurs étant de nature à retenir les candidats au retour, voire à susciter de nouveaux exils. A la fin de l'année 1999, la tactique de la terreur mise en œuvre par le CNDD-FDD à l'est du pays pour décourager le mouvement de retour entraîna au moins 50 000 Burundais à fuir le pays entre octobre 99 et janvier 2000 ; 24 000 autres partirent durant le seul mois de janvier 2000 ². Enfin, parmi les réfugiés, ceux qui pour des raisons diverses, ne pouvaient pas rentrer au pays ³, trouvaient intérêt à colporter une opinion semblable, ou prenaient d'autres en otage, les empêchant ainsi de rentrer. Pour des raisons différentes, des acteurs tanzaniens en faisaient de même.

En conséquence, après la flambée du mouvement de 1997, le rapatriement ne reprend véritablement qu'en 2001 : de janvier à la mi-octobre 2002, 45.684 personnes s'étaient déjà rapatriées sur un total de réfugiés estimé à 304.081 au 31 juillet 2002 ⁴ et en 2003, le taux de rapatriement est passé à de 11% à 36%. La signature de l'Accord d'Arusha, les différents accords de cessez-le-feu et de partage du pouvoir qui ont suivi entre les différentes factions rebelles dont la plus importante (CNDD-FDD), la mise en place d'un gouvernement de transition progressivement ouvert aux leaders rentrés d'exil et la cooptation des membres des partis historiquement associés aux rébellions armées (Palipehutu, Frolinat, CNDD), ainsi que les garanties politiques et juridiques offertes par la loi d'amnistie provisoire aux leaders politiques rentrés d'exil, ont imprimé une dynamique positive au mouvement de rapatriement.

¹ Non compris 200 000 anciens réfugiés.

² Cette tactique se traduit par une multiplication d'attaques. Ils brûlèrent les récoltes et d'autres biens et emportèrent de l'argent et du bétail et incendièrent les maisons des habitants. En moins de deux mois par exemple, la seule commune de Kinyinya vit 600 maisons brûlées. Voir à ce sujet, Human Rights Watch World, *Burundi. La justice doit faire partie du processus de paix*, 23 mars, 2000.

³ Surtout ceux du dernier trimestre 1993. Entretien avec Y. F./, Bujumbura, 30 mars 2005

⁴ HCR, *Summary of Burundian Returnees (facilitated and spontaneous). Breakdown by province and commune*, October 17th 2002

Tableau n° 4 : Répartition des rapatriés par période d'entrée et provinces d'accueil de 1996 à février 2005

Provinces	Périodes ou années					Total	%ges
	Au 31/12/ 00	96-2002	2003	2004	J.-Fév. 05		
Bubanza	15132	15159	685	499	41	16384	3,7
Bujumbura Mairie	23732	23853	2591	2049	281	28774	6,5
Bujumbura rural	11841	11895	1775	695	88	14453	3,3
Bururi	898	2297	5837	4766	549	13449	3,1
Cankuzo	3350	4815	9217	2904	174	17110	3,9
Cibitoki	64430	64471	955	395	18	65839	15,0
Gitega	505	551	2824	2795	140	6310	1,4
Karuzi	581	846	4846	5878	199	11769	2,7
Kayanza	3208	3575	780	1032	44	5431	1,2
Kirundo	9368	12097	4182	6155	350	22784	5,2
Makamba	233	2178	21453	14450	2703	40784	9,3
Muramvya	267	270	931	914	36	2151	0,5
Muyinga	31419	35202	11983	12825	1018	61028	13,9
Mwaro	116	116	110	60	1	287	0,1
Ngozi	3452	4765	1779	2691	172	9407	2,1
Rutana	326	1917	5381	8920	518	16736	3,8
Ruyigi	52940	60434	14862	31412	645	107353	24,4
Total	221798	244441	90191	98440	6977	440049	100,0
%ges		55.5	20.5	22.4	1.6	100	-

Source : Pour la période 1996-2002, enregistrement par le HCR et le gouvernement ; pour les années 2003 à 2005 , données du Projet HCR/CNRS.

La confrontation des données du tableau n°4 avec celles du tableau n°2 qui donne la répartition des réfugiés par province est assez révélatrice du niveau de méconnaissance des deux phénomènes. En effet , on se rend compte qu'en dehors de Muyinga qui compte environ 16% de réfugiés et presque autant de rapatriés (13.9%), les provinces qui présentaient beaucoup de réfugiés ne sont pas nécessairement celles qui comptent le plus de rapatriés. Ainsi, avec environ 20% en moyenne de réfugiés, Makamba ne totalise que 9.3% de rapatriés ; il en va de même de Rutana. Tout se passe comme si le mouvement de rapatriement dans ces provinces échappait au décompte en particulier parce qu'il n' y a pas de point d'entrée (Rutana) ou parce que les points d'entrée n'ont été aménagés que tardivement (Makamba). En revanche, les provinces de Bubanza, Cibitoke, Bujumbura rural et la Mairie comptent constamment plus de rapatriés que de réfugiés, dans des proportions de 15 à 1 pour celle de Cibitoke.

Ce double constat tendrait à indiquer que la connaissance des effectifs de rapatriés est largement tributaire de la manière dont leur rapatriement s'opère. En effet, du point de vue organisationnel, il existe deux formes de rapatriement , à savoir : le rapatriement organisé et le rapatriement spontané. Du point de vue juridique, le rapatriement peut être forcé ou volontaire. Le rapatriement volontaire est motivé par des « facteurs attractifs » de la part du pays d'origine (évolutions politique et sécuritaire) et des « facteurs répulsifs » dans le pays d'asile (persécution, situation d'insécurité et de méfiance ; détérioration des conditions de vie).

Les rapatriés spontanés sont entre autres ceux qui quittent les camps de peur d'être agressés ou torturés. La plupart sont systématiquement pillés, battus, et

souvent victimes de vol et de viol , si bien qu'ils sont souvent obligés de partir nuitamment. Ils arrivent souvent démunis et fatigués par une longue marche, sans habits ni vivres . Parmi eux on compte beaucoup de refoulés ou d'autres fuyant les épreuves de la vie dans les camps, ce qui au demeurant en fait des rapatriés forcés¹. Ces problèmes ont été évoqués sans succès lors des rencontres régulières prévues dans le cadre de l'Accord tripartite signé le 8 mai 2001, sur le rapatriement volontaire des réfugiés burundais vivant en Tanzanie .

Le rapatriement facilité ou organisé fait généralement intervenir 4 partenaires, à savoir : les pays d'accueil et d'origine, le HCR et les réfugiés eux-mêmes . L'enregistrement des candidats au retour se fait d'abord dans les camps en Tanzanie, un deuxième enregistrement se fait aux points d'entrée aménagés à cet effet, uniquement pour l'accueil. Après reconnaissance, ils sont transférés dans leurs communes d'origine par le MRRDR.

Les rapatriés entrent principalement par 4 points d'entrée , à savoir :

- i) Kobero en province Muyinga : c'est le point d'entrée le plus ancien. Ouvert en 1997-98, il a par la suite été fermé entre 1999 et 2001 et réouvert en 2002 ;
- ii) Gisuru en province de Ruyigi : également ouvert en 1997, il devait être fermé en 1999 à la suite des incidents de Mwuzye en province Rutana pour rouvrir en janvier 2004 ;
- iii) Mugina (Mabanda) en province Makamba : il n'a commencé à fonctionner qu'en juin 2004.
- iv) Gahumo en commune Mishiha, province Cankuzo : ouvert depuis août 2003, il n'a été jamais totalement opérant. Etant donné que les réfugiés sont plutôt proches de la commune Gisuru, ils préfèrent entrer par cette commune.

Etant donné l'impraticabilité de la frontière tanzanienne du côté de la province de Rutana, il n'y a pas été aménagé de point d'entrée. Cependant, un centre de transit a été ouvert en commune Giharo à partir de février 2004, pour permettre le transit aux rapatriés de cette région entrant par les points de Mugina et Gisuru.

Le tableau n°5 indique que les deux formes de rapatriement opposent les provinces de l'Est où prédomine le rapatriement facilité et celles de l'Ouest du Burundi où c'est davantage le rapatriement spontané. Pour le Centre et l'Est du pays, les rapatriés facilités sont de 10 à 100 fois plus nombreux que les spontanés, exception faite pour Makamba où en 2004, les deux formes tendent à s'équilibrer. Cependant, à partir de 2004, les effectifs des deux formes de rapatriement tendent à s'équilibrer sauf pour la province de Bururi.

Etant donné qu'il n'existe pas encore d'Accord tripartite entre le Burundi, la RDC et le HCR, il n'existe pas encore de rapatriement organisé du côté de la frontière ouest. Sur cette frontière, les principaux points d'entrée sont l'aéroport ou le port de Bujumbura pour ceux qui arrivent par avion ou par bateau, surtout les

¹Le rapport annuel de la Ligue Iteka pour l'année 2003 , p.88 qui note que les cas de refoulés ont été très nombreux au cours de cette année, nous dit que la plupart viennent des villages de Kibondo, Gisuru, Karago et Kajiji. En 1999, 7 437 réfugiés auraient été expulsés dont 2994 du Rwanda, 286 de la RDC, 2253 de Ngara et 1904 de Kibondo. Rapport annuel de la Ligue Iteka, p.54. D'après le rapport de 2003, un délai de 15 jours leur accordé pour plier bagage, et, au terme de ce délai, commence une véritable chasse à l'homme.

refoulés, Ruhwa pour ceux qui rentrent par le Kivu à travers le Rwanda et enfin Gatumba pour ceux qui rentrent directement par route.

Tableau n°5 : Evolution du nombre de rapatriés selon la formule de rapatriement entre 2003 et 2005

Province	Année 2003			Année 2004			Année 2005		
	Spontané	Facilité	Sp/Fc.	Spontané	Facilité	Sp/Fc.	Spontané	Facilité	Sp/Fc.
Bubanza	651	34	19,15	262	237	1,11	8	33	0,24
Buja Mairie	2293	298	7,69	1385	664	2,09	162	119	1,36
Buja rural	1686	89	18,94	532	172	3,09	51	37	1,38
Bururi	5596	241	23,22	4319	447	9,66	356	193	1,84
Cankuzo	118	9099	0,01	18	2886	0,01	0	174	0,00
Cibitoki	918	37	24,81	232	163	1,42	5	13	0,38
Gitega	108	2716	0,04	106	2689	0,04	8	132	0,06
Karuzi	87	4759	0,02	35	5843	0,01	1	198	0,01
Kayanza	348	432	0,81	56	976	0,06	0	44	0,00
Kirundo	27	4155	0,01	162	5993	0,03	1	349	0,00
Makamba	603	20850	0,03	6056	8394	0,72	392	2311	0,17
Muramvya	41	890	0,05	28	886	0,03	0	36	0,00
Muyinga	23	11960	0,00	190	12635	0,02	4	1014	0,00
Mwaro	19	91	0,21	10	50	0,20	1	0	-
Ngozi	35	1744	0,02	52	2639	0,02	2	170	0,01
Rutana	441	4940	0,09	1883	7037	0,02	13	505	0,03
Ruyigi	1195	13667	0,09	542	30870	0,02	8	637	0,01
Total	14189	76002	0,19	15868	82581	0,02	1012	5965	0,17

Source : Tableau réalisé sur base des données du projet HCR/CNRS

Dans la pratique, bien qu'il n'y ait pas d'Accord tripartite, ceux qui rentrent par Uvira et la Ruhwa bénéficient d'un rapatriement presque assisté. Ce sont des rapatriés qui arrivent par petits groupes à partir des centres d'hébergement aménagés en RDC par le HCR. Les réfugiés qui rentrent dans ces conditions sont principalement partis des provinces de Bujumbura rural, Bubanza et Cibitoke, ainsi que de la Mairie de Bujumbura. Il s'agit pour la plupart d'anciens réfugiés qui sont passés par le Rwanda et se sont par la suite dispersés le lendemain du génocide pour se retrouver soit au Congo, soit en Tanzanie pour la plupart d'entre eux, et marginalement dans d'autres pays de l'Afrique australe. Dès qu'ils sont rassemblés dans les centres d'hébergement et identifiés, le HCR Congo entre en contact avec le bureau du Burundi qui se charge de repérer les personnes de référence que ces réfugiés ont indiquées, à la suite de quoi ils peuvent être embarqués et bénéficier de l'accueil et de l'assistance du HCR Burundi ¹.

De façon spécifique, le rapatriement spontané suppose que le réfugié ait jugé les conditions assez bonnes pour décider volontairement et spontanément de son retour et, dans ces conditions, un certain nombre d'entre eux arrivent directement dans leurs familles, échappant ainsi à tout dénombrement. Certes, certains rapatriés spontanés arrivent par les centres de transit et sont ainsi dénombrés et assistés, de même que des listes de ces rapatriés peuvent être reconstituées a posteriori par l'administration communale, mais ce n'est jamais qu'une vue partielle du mouvement.

¹Entretien avec Y.F., Bujumbura, 30 mars 2005.

En définitive, seul le rapatriement organisé permet un dénombrement des rapatriés en ce sens qu'il s'ordonne autour d'un planning bien établi. D'une part, le candidat au rapatriement est recensé et enregistré dans le pays d'asile où il lui est remis un formulaire ad hoc, le *Voluntary Repatriation Application Form* et, de l'autre, le manifeste des passagers ainsi constitué est transmis au pays d'accueil qui, en collaboration avec le HCR, organise des sites de transit. Par ailleurs, le bénéfice des différentes formes d'assistance offertes à l'arrivée, suppose toute une série de procédures administratives qui, en fin de compte servent de base au dénombrement.

II.3. Structure de la population sinistrée

De façon générale, la population sinistrée accuse une structure particulière comparée au reste de la population. L'enquête socio-démographique et de santé de la reproduction, *ESDSR 2002* a montré que la proportion d'enfants de moins de 15 ans vivant dans des familles monoparentales était constamment plus élevée dans les camps de déplacés que dans le reste de la population. Cela veut dire qu'il y a davantage d'orphelins dans les ménages de sinistrés que dans le reste de la population.

En effet, en 2000, le nombre d'enfants non accompagnés était estimé à 10000 parmi les réfugiés et à 7000 parmi les déplacés. En plus, 100000 enfants déplacés étaient issus des familles les plus pauvres et 5000 d'entre eux étaient issus des ménages gérés par des mineurs. Le recensement des déplacés de 2002 a révélé que sur un total de 230 sites, 144 avaient au moins un chef de ménage âgé de moins de 15 ans. Sur un effectif total de 59 963 ménages, 593, soit environ 1% étaient gérés par des enfants de moins de 15 ans, représentant une population de 1169 personnes¹.

Tableau n°6 : Proportion (%) de jeunes de moins de 20 ans vivant dans des familles monoparentales dans les camps des déplacés et dans l'ensemble du Burundi

Classes d'âges des jeunes	Familles d'hommes		Familles de femmes	
	Camps	Pays	Camps	Pays
0-4	18.3	21.7	17.9	24.8
5-09	22.6	31.1	24.3	29.4
10-14	26.2	34.6	28.3	35.0
15-19	28.0	32.0	27.1	35.5

Source : *ESDSR 2002*

La même enquête a montré que la proportion des veuves est de loin plus élevée dans les camps que dans le reste de la population. Entre 30 et 54 ans, cette proportion varie entre 16.3% et 51.9% au sein des déplacés, alors qu'aux mêmes âges, le taux de veuvage féminin varie entre 6.6% et 29.7% dans l'ensemble de la population. Au total, dans les sites de déplacés, plus d'un tiers de tous les ménages déplacés sont dirigés par des femmes (en majorité des veuves) et des enfants pour la quasi-totalité des orphelins, seulement 43.2% d'entre eux en âge scolaire étant

¹ Etchelecou, A., Bergouignan, C. et Blayo, C., *Déplacés au Burundi. Ménages –enfants, Recensement 2002*,

inscrits à l'école ¹. Les taux les plus élevés des femmes et d'enfants chefs de ménages se trouvent dans les provinces du nord et du centre ².

Tableau n°7: Nombre d'orphelins de moins de 16 ans par province

Province	Orphelin de père	Orphelin de mère	Sans père ni mère	Nombre
Karuzi	13067	3140	11003	27210
Kayanza	15341	2972	12024	30337
Muramvya	10557	2354	8711	21622
Total	39965	8466	51738	79169

Source : APRODEC, p. 21.

Le tableau n° 8 indique qu'en 2003 comme en 2004, la taille moyenne des ménages des rapatriés reste faible, respectivement 2.8 et 3.4 pour une taille moyenne nationale des ménages d'environ 4.52. De plus, cette taille n'atteint ou ne dépasse le niveau national moyen que dans 3 provinces, à savoir : Gitega, Karuzi et Cankuzo, et chaque fois en 2003. Un tel constat soulève naturellement un problème de qualité des chiffres en ce sens que dans les trois provinces, cette taille diminue selon les cas, de 1.3 (Cankuzo) à 3.0 (Karuzi) personne entre 2003 et 2004. Or, rien ne peut expliquer que d'une année à l'autre, des rapatriés d'une même province aient des configurations ménagères aussi différentes. Une différence de taille moyenne des ménages au sein d'une même province d'une année à l'autre comme celle qu'on observe dans la province de Muyinga est d'interprétation assez risquée.

Tableau n°8 : Eléments de structures des populations rapatriées en 2003 et 2004

Provinces	Année 2003			Année 2004							
	Total	Ménages	Taille mén.	Total	Ménages	Taille ménage	Hom.	Fem	RM	Enfts	%ge efts
Bubanza	685	211	3,2	499	179	2,8	114	86	132,6	299	59,9
Buja M.	2591	1060	2,4	2049	864	2,4	553	472	117,2	1024	50,0
Buja R.	1775	802	2,2	695	342	2,0	233	148	157,4	314	45,2
Bururi	5837	3211	1,8	4766	2771	1,7	1787	1143	156,3	1836	38,5
Cankuzo	9217	1880	4,9	2904	817	3,6	537	599	89,6	1768	60,9
Cibitoki	955	365	2,6	395	143	2,8	111	71	156,3	213	53,9
Gitega	2824	620	4,6	2795	1050	2,7	799	520	153,7	1476	52,8
Karuzi	4846	752	6,4	5878	1747	3,4	1383	1093	126,5	3402	57,9
Kayanza	780	231	3,4	1032	397	2,6	317	184	172,3	531	51,5
Kirundo	4182	1436	2,9	6155	1633	3,8	1046	1208	86,6	3901	63,4
Makamba	21453	9890	2,2	14450	4929	2,9	3721	2722	136,7	8007	55,4
Muramvya	931	336	2,8	914	358	2,6	280	167	167,7	467	51,1
Muyinga	11983	4958	2,4	12825	3359	3,8	2070	2490	83,1	8265	64,4
Mwaro	110	52	2,1	60	30	2,0	23	11	209,1	26	43,3
Ngozi	1779	640	2,8	2691	868	3,1	626	521	120,2	1544	57,4
Rutana	5381	1835	2,9	8920	2208	4,0	1514	1734	87,3	5672	63,6
Ruyigi	14862	4228	3,5	31412	8241	3,8	5436	6239	87,1	19737	62,8
Total	90191	32507	2,8	98440	29936	3,3	20550	19408	105,9	58482	59,4

Source : Tableau réalisé sur base des données du projet HCR/CNRS

¹ APRODEC, p. 44.

² Enquête OCHA ; ESDSR 2002, op. cit.

Cela étant la faiblesse de la taille moyenne des ménages rapatriés aurait trois explications qui agissent cumulativement :

- i) La première tient au fait que l'exil est essentiellement un fait de jeunes dont certains n'ont pas encore fondé leurs foyers et rentrent donc seuls ;
- ii) La deuxième est liée au fait que, même mariés, certains hommes se sont exilés seuls, laissant leur famille au pays¹ ;
- iii) Enfin, pour des raisons pratiques ou de stratégie sécuritaire, compte tenu des risques liés au rapatriement surtout spontané et à l'incertitude qui prévaut dans le pays d'accueil, certaines familles peuvent choisir de rentrer en ordre dispersé. Même en cas de décision de rapatriement familial, la prudence veut que les éléments qui ont à se reprocher choisissent d'attendre en pays d'exil. C'est cet élément qui explique en partie que les camps qui ont accueilli les réfugiés de 1993 tardent à se vider.

La colonne des rapports de masculinité (RM) révèle des situations indicatives d'un certain nombre de réalités. Dans l'ensemble, elle oppose les provinces frontalières de l'Est et du Nord-Est au reste du pays : dans ces provinces (Kirundo, Muyinga, Cankuzo, Ruyigi et Rutana), le RM est non seulement constamment inférieur à 100, mais en plus s'éloigne-t-il de l'ensemble de la normale qui oscille autour de 93.5 hommes pour 100 femmes. Ces cas seraient significatifs de situations d'exils/ rapatriements par familles entières, mais indiqueraient aussi que soit beaucoup d'hommes ont été emportés par la crise, soit certains d'entre eux hésitent encore à rentrer, ce qui expliquerait un RM constamment inférieur à la normale.

Dans les autres provinces, le RM par contre est constamment supérieur à 100 et dans au moins 6 cas, il dépasse même les 150, ce qui voudrait dire qu'il y a un énorme surplus d'hommes parmi ces rapatriés. De telles situations indiqueraient que soit les femmes se sont rapatriées plus tôt, soit ce sont majoritairement les hommes qui s'étaient réfugiés, ce qui dans ce cas poserait moins de problèmes de réinstallation.

II.4. Des conditions d'existence précaires

Qu'on soit du côté des déplacés, des réfugiés ou des rapatriés, la typologie des besoins liste quasi-invariablement et par ordre d'importance décroissant, le logement, l'alimentation, les médicaments, les habits, les écoles, les semences et outils agricoles, et enfin les articles ménagers. Les « besoins majeurs » identifiés relèvent tous de ce qui est habituellement connu sous l'étiquette de besoins fondamentaux de l'homme. C'est dire qu'on a affaire à une population qui n'a plus d'autre exigence que le strict minimum vital. Cependant, les différentes études et enquêtes rendent compte aussi de l'état d'inquiétude face aux perspectives incertaines de reconstruction, aux activités d'auto-promotion et de développement, aux problèmes psycho-sociaux, aux incertitudes politiques², etc.

¹ Pour être confirmée, cette information nécessiterait néanmoins qu'on dispose du rapport de masculinité de la population réfugiée.

² Lire à ce sujet ACORD, *Problématique des déplacés et des réfugiés*, op. cit.

La situation matérielle et l'état des besoins des déplacés et des rapatriés sont globalement les mêmes : éloignement des infrastructures sociales de base, inaccessibilité surtout financière des déplacés et des rapatriés aux services sociaux (éducation, santé), insuffisance ou éloignement des points d'approvisionnement en eau, problèmes d'assainissement, etc.. En province de Bubanza et de façon générale dans la région de l'Imbo comme à Rumonge, le recours à des eaux stagnantes est cité parmi les causes des maladies. Les sites ont été montés de toute pièce sans règles de l'art ; les latrines sont peu nombreuses et mal aménagées. Ces problèmes d'assainissement constituent les causes de morbidité et des maladies épidémiques et endémiques. Ces problèmes ont également trait à l'insuffisance et la monotonie de la nourriture, l'insécurité et l'augmentation des cas de criminalité et de banditisme, la restriction de mouvement à l'intérieur des camps des réfugiés, la réduction, l'irrégularité ou la subtilisation de l'assistance humanitaire,

Dans les camps où ils habitent, les réfugiés éprouvent également des problèmes semblables et d'autres qui leur sont spécifiques. Les réfugiés sont pourvus des services de base tels que l'eau, les services de santé, l'aide non alimentaire, mais l'éducation de base est souvent limitée au primaire¹. Ils éprouvent également des problèmes d'accès au bois de chauffe, de manque de terres cultivables, d'abus sexuels, etc. La totale dépendance vis-à-vis de l'assistance humanitaire et l'interdiction d'entreprendre des activités génératrices de revenus (fermeture des marchés à l'intérieur des camps, limitation de mouvement) dans un contexte de manque de terres cultivables aggravent la misère des réfugiés.

Les réfugiés subissent d'énormes pressions et restrictions de la part du Gouvernement tanzanien en ce qui concerne leur mobilité, avec une limitation de mouvement à 4 km du camp. Madame Sophie Habonima, rapatriée burundaise de Nyabitare en commune Gisuru, évoque avec émotion les dures conditions des réfugiés en Tanzanie : en effet, explique-t-elle, lorsqu'on tente de sortir du camp pour aller cultiver chez un tiers, on est arrêté pour avoir violé la loi tanzanienne; lorsqu'on va ramasser du bois ou se faire soigner, on court un risque de viol. En conséquence, on est limité à cultiver dans les alentours des camps qu'elle compare à des prisons². Pour compenser ces manques, les réfugiés s'adonnent à certaines activités génératrices de revenus comme les activités manuelles pour les femmes, la réparation des chaussures, l'élevage, etc.. Des travaux où les réfugiés doivent être clients d'eux-mêmes alors qu'ils n'ont pas d'argent.

Les réfugiés éprouvent enfin un problème de cohabitation qui entraîne une tension permanente entre les réfugiés et les communautés hôtes particulièrement à Ngara où vivent beaucoup d'« immigrants illégaux ». La présence massive de réfugiés burundais armés sur le sol tanzanien attise une répulsion de certains Tanzaniens à l'égard de ces réfugiés rapidement étiquetés de criminels. Consécutivement à cette situation, les camps sont souvent le théâtre de crimes divers, d'arrestations arbitraires, etc. S'il est vrai que de façon générale, les réfugiés ne se sont pas trop intégrés, les relations entre les réfugiés des années 1970 et les populations locales n'étaient pas mauvaises au départ ; elles ne se sont détériorées

¹ Sur 34.413 jeunes réfugiés, seuls 358 accédaient à l'école secondaire, soit un taux de 1%, inférieur au taux de scolarisation au supérieur du Burundi, qui est déjà un des plus bas du monde

² Témoignage de Sophie Habonimana, repris dans rapport ACORD *sur la problématique des déplacés et réfugiés*, *op. cit.*

qu'avec les vagues des réfugiés des années 1993. Il régnait alors un climat de suspicion consécutif à l'état d'insécurité croissant lié à l'activisme des rebelles dans les camps et dans les alentours.

C'est depuis lors que des restrictions de mouvements furent imposées aux réfugiés et que les expulsions ont commencé. En janvier 1997, la Tanzanie a expulsé 124 opposants burundais au lendemain de conflits meurtriers dans le camp de Kitali entre tendances politiques. Depuis, lors, de nombreux réfugiés ont continué à être victimes de refoulements, laissant une grande partie de leurs biens derrière eux. De septembre 1997 à mars 1998 le confinement des réfugiés burundais et congolais vivant dans les villages vers les camps avait donné lieu à de multiples exactions¹.

Dans ce jeu cependant, les réfugiés sont parfois des boucs-émissaires d'une dégradation de situations sur lesquelles ils ont peu de prise. De fait, la région de concentration des réfugiés burundais en Tanzanie est devenue une plaque tournante du commerce d'armes légères et il y règne une insécurité physique croissante dans les camps comme en témoigne l'étude de M. B. Kichumisa. Cependant, l'auteur fait remarquer que « le taux de criminalité dans les zones d'accueil n'est pas au dessus de la moyenne nationale, les camps inclus ». En outre, poursuit-il, « le taux élevé de la criminalité dans les zones d'accueil des réfugiés n'est pas largement imputable aux réfugiés, mais à la proximité du pays par rapport à la zone de conflit qui permet le trafic des armes et en conséquence la vente de ces armes aux criminels locaux »².

II.4.1. L'épineuse question de l'accès à la terre

Le Burundi s'étend sur une superficie de 27.834 Km² dont 2.000 Km² immergés. Sa population, estimée aujourd'hui à près de 7 500 000 d'habitants si l'on inclue les réfugiés de fraîche date, en fait un des pays les plus densément peuplés d'Afrique avec une densité moyenne de près de 300 habitants au km². Suite à cette relative surpopulation, la taille de l'exploitation agricole par ménage s'est considérablement amenuisée. La superficie moyenne par actif agricole qui était estimée à 0.84 ha en 1987 n'était plus que de 0.33 ha en 2000, soit une diminution de 62% en 13 ans. De plus, dans la mesure où la population est à 92% rurale et que l'agriculture occupe près de 93% de la population active et constitue la première source de revenu pour 90% de la population, on comprend que la terre constitue un énorme enjeu pour la survie économique des familles dont les cultures vivrières représentent 90% des terres cultivées. Il est symptomatique que malgré le contexte de criminalité, plus de 80% des litiges soient fonciers.

II.4.1.1. Les déplacés

En 1995, 51 736 des déplacés, soit 19,16% du total n'avaient pas accès à leurs exploitations foncières, soit pour cause d'insécurité (7,3%), soit parce qu'ils avaient été spoliés par ceux -là mêmes qui les avaient expulsés de chez eux (12%). Récemment encore, sur 9 715 chefs de ménages interviewés, 3 896 d'entre eux, soit

¹ Human Rights Watch World, *In the name of security, forced round-up of refugees in Tanzania*, juillet 1999, vol. 11, n°4; cite par Thibon, C., *op. cit.*

² Kichumisa, M.B., *Burundian Refugees rapatriation and Reintegration research. Tanzania Final Draft Report*, Etude réalisée pour le compte de l'ONG ACORD, April 2004.

40.1% affirmaient ne pas pouvoir retourner chez eux. Une enquête réalisée conjointement par l'UNICEF, OCHA et le PNUD-PCAC montre que sur environ de 93% de déplacés propriétaires avant le déplacement, seulement 77% avaient encore accès à leurs terres et 17% n'avaient plus de terre à exploiter ¹.

Du fait de l'insécurité persistante ou des traumatismes subis, nombre de déplacés ne peuvent pas encore réintégrer leurs propriétés ², même lorsque les sites se trouvent à proximité de leurs anciennes exploitations ³. Il y a donc constamment une proportion de déplacés d'importance variable, qui ne peuvent pas rentrer chez eux. Incapables de réintégrer leurs propriétés, les déplacés sont obligés de les exploiter à distance. Nombre d'entre eux sont donc obligés de parcourir de longues distances pour aller exploiter leurs propriétés à partir des sites ; un tel système induit d'énormes pertes de temps d'importance variable ⁴.

Par ailleurs, l'allongement de la distance se répercute négativement sur l'ensemble de l'activité agricole :

- i) En dehors du recours aux engrais importés qui sont hors de portée financière du déplacé, il exclue toute possibilité de fumage du champ qui se fait au moyen des ordures ménagères, du fumier ou du compost, trois solutions qui supposent toutes une proximité par rapport aux champs ;
- ii) Au fur et à mesure qu'on s'éloigne du champ, les conditions d'exploitation et la sécurité des récoltes deviennent aléatoires. En effet, dans un contexte d'insécurité endémique et de pénuries alimentaires généralisées, il est clair que plus on s'éloigne de ses champs, moins on peut en assurer la garde, si bien que les récoltes sont régulièrement volées ⁵ ;
- iii) Les massacres qui sont à l'origine du déplacement revêtant parfois un enjeu foncier, certains des auteurs restés sur place et non sanctionnés développent toute une série de stratégies destinées à amener les déplacés à renoncer à sa propriété ou tout au moins à les dissuader de continuer à exploiter leurs champs à distance.

De ce fait, même là où les distances le permettent, de nombreux déplacés n'osent plus aller entretenir leurs champs, parce qu'ils se demandent si ce sont eux ou leurs pourchassants qui vont récolter. En conséquence, d'importantes étendues de cultures, en particulier lorsqu'elles sont éloignées des sites, restent jusqu' à ce jour abandonnées, créant ainsi une situation d'expropriation de fait mais également de déficit chronique de production. On voit donc que même l'alternative d'exploitation à distance n'est pas à la portée de tout le monde. Dans d'autres secteurs, notamment les communes frontalières avec la Tanzanie (Kayogoro, Nyanza-Lac, Kibago), l'inaccessibilité s'explique aussi par la présence des mines anti-personnelles.

Face à un tel défi, l'idéal consisterait à avoir des champs collectifs, mais une telle solution exige qu'il y ait des terrains encore vacants qu'on ne sait plus avoir aujourd'hui. Dès lors, à défaut de pouvoir réintégrer leurs propriétés et compte tenu du fait que leur exploitation à distance reste problématique, la troisième possibilité qui

¹ Nations Unies, *Burundi. Bilan commun de pays. Les défis de la transition*, p. 79.

² *Recherche transfrontalières* en province de Mairie

³ *Recherche transfrontalière* en province de Bubanza

⁴ *Recherche transfrontalière* dans les provinces de Cankuzo, Gitega, Kayanza, Makamba, Bururi

⁵ *Recherche transfrontalières* en province de Gitega

s'offre aux déplacés est une reconversion professionnelle, mais les faiblesses structurelles de l'économie burundaise, jointes aux faibles capacités des déplacés autorisent difficilement une telle alternative.

Ceux qui ne peuvent se reconvertir ni réintégrer leurs propriétés doivent opérer d'autres choix : ils travaillent dans les champs des autres en échange d'une rémunération ou louent des lopins de terres à des gens restés sur colline en payant dans certains cas en nature jusqu' à hauteur de la moitié des récoltes obtenues ¹. D'autres encore louent de petits lopins de terres pour y cultiver ² ; enfin ceux qui n'ont aucune autre possibilité sont réduits à vivre misérablement des aides humanitaires ou d'un travail rémunéré, temporaire, saisonnier et non garanti. En provinces de Bubanza par exemple, plus de $\frac{3}{4}$ des déplacés n'ont pas de terres à cultiver ; d'autres vivent du travail rémunéré effectué dans les champs des riziculteurs ³.

Dans certaines provinces et /ou certains sites, la majorité des déplacés ne veulent pas retourner dans leurs anciennes propriétés mais demandent à l'Etat de transformer leurs sites en villages avec des infrastructures de base comme l'eau , les centres de santé et les écoles. Déjà, la terminologie en vigueur depuis les années 1999-2000 faisait état de l'existence des sites de réinstallation, une expression renvoyant à des perspectives d'établissement définitif. Parallèlement, l'introduction de l'expression « habitant de site », indiquait à n'en pas douter, que le site ainsi identifié prenait progressivement un statut de village ⁴.

Cependant, toute séduisante que soit cette approche, il s'agit d'une dynamique spécifique à certaines régions, rare dans d'autres. De plus, le statut juridique des terrains que certains déplacés occupent pose encore problème : ainsi par exemple, le site Gasenyi se trouve sur un terrain appartenant à la paroisse de même nom. En Mairie de Bujumbura, les habitants des sites de Kiyange à Buterere et de Kajiji à Kanyosha n'ont pas de titre de propriété , ceux de Carama à Kinama vivent dans un site appartenant à un camp militaire ⁵. Cette situation fragilise les déplacés car ils peuvent être chassés à n'importe quel moment bien qu'ils aient construit des maisons relativement décentes.

II.4.1.2. Les rapatriés

Les terres des réfugiés de 1972 ont été occupées par des tierces personnes sous forme de pure spoliation ou d'occupation d'une terre prétendue vacante avec ou sans l'aval de l'administration territoriale ⁶. Dans certains cas, ces redistributions ont été purement arbitraires , dans d'autres, elles ont bénéficié à des projets d'intérêt public comme des écoles, des centres de santé ou des aménagements pour des sociétés para-publiques de développement rural, telle la SRD ou l'huilerie de Rumonge. Ces changements de propriété ont été approuvés et légalisés par le Code foncier de 1986 qui a fixé à 30 ans la période d'acquisition des terres par

¹ *Recherche transfrontalières* en province de Makamba

² *Recherche transfrontalières* en province de Muyinga

³ *Recherche transfrontalières*, Bubanza

⁴ PCAC, *SGBDS, Tome IV, op. cit.* p. 2.

⁵ Au sujet de cette question, voir Gatunange, G., *op. cit.*

⁶ *Recherche transfrontalières* en Mairie de Bujumbura et en province de Makamba

prescription, qui reprenait une disposition remontant à la législation foncière du Congo belge¹. Pour d'autres encore, les propriétés ont été vendues à de tierces personnes², de même que des réfugiés peuvent avoir vendu leurs terres à partir de la Tanzanie³ ou par l'entremise des membres de leurs familles restés au pays.

Dans certaines circonstances, la terre vendue par le réfugié lui-même avant ou pendant l'exil est réclamée au retour par ce dernier ou ses descendants. Au retour, certaines de ces personnes feignent d'ignorer l'acte qu'ils ont posé et exigent de retourner dans leur ancienne terre ou leur ancienne maison. Des fois, le réfugié meurt en exil et au retour ses descendants réclament de mauvaise ou de bonne foi « leur terre » ou « leur maison » lorsqu'ils ne sont pas au courant de l'acte de vente posé par leur parent⁴.

En outre, la plupart des descendants des réfugiés de 1972 ne connaissent plus leurs provinces d'origine et n'ont donc pas accès à la terre. Cela a été particulièrement observé pour les provinces de Kayanza (Kabarore) et Bubanza pour les rapatriés en provenance de la RDC⁵.

On observe de grandes différences entre les régions et les sexes. Le projet conjoint entre la Ligue Iteka et le HCR sur le *monitoring* du rapatriement dans 9 provinces à l'Est et au Sud du pays, mené depuis novembre 2002 a montré qu'approximativement un quart de rapatriés n'a pas accès à la terre. Le problème est particulièrement aigu dans la plaine riveraine du lac et en province Kirundo où cette proportion atteint les $\frac{3}{4}$ des rapatriés. De même, les chefs de ménages féminins, qui représentent plus du tiers des chefs de ménages des rapatriés ou des réfugiés en Tanzanie, n'ont pas accès à la terre à leur rapatriement pour la grande majorité d'entre elles⁶.

Actuellement, il se pose une double question: d'une part, les réfugiés, surtout ceux de 1972, s'interrogent sur la possibilité de récupération de leurs anciennes terres et autres biens; d'autre part à l'intérieur du pays, les détenteurs ou les occupants actuels de ces terres et de ces autres biens se demandent ce qu'ils deviendraient s'ils les perdaient.

Dans les provinces où les terres sont encore disponibles, le gros des rapatriés de 1972 sont installés sur de nouvelles propriétés (Cankuzo) ou réintègrent leurs anciennes propriétés (Ruyigi)⁷. Cela est d'autant plus facile que d'une part, il y a encore des terres disponibles et, de l'autre, les rapatriés n'exigent pas forcément d'être réinstallés sur leurs anciennes terres. Et dans les cas où des déplacés et rapatriés peuvent accéder à leurs terres, le besoin d'assistance est quelque peu atténué.

¹ RCN justice et démocratie, *op. cit.*

² Recherche frontalières en province de Gitega

³ Recherche frontalière en province de Ruyigi

⁴ Niyongabo, A. ?

⁵ *Recherches transfrontalières*, provinces Kayanza et Bubanza

⁶ Nations Unies, *Burundi. Bilan commun de pays. Les défis de la transition*, *op. cit.*, p. 80.

⁷ *Recherches transfrontalières*, Cankuzo, Ruyigi

La deuxième catégorie est constituée de provinces surpeuplées, où les autorités administratives ont du mal à disponibiliser des terres pour les rapatriés¹. Cependant, ces cas sont faciles à régler en ce sens que leurs rapatriés n'ont pas d'exigence particulière et demandent au Gouvernement de leur trouver des terrains n'importe où dans le pays pour leur réinstallation. Ainsi par exemple, les terres anciennement occupées par les Rwandais ont été récupérées par une bonne partie des gens venus de Kayanza et de Ngozi.

Le problème réside en ceci que c'est dans les régions où les rapatriés tiennent à récupérer leurs terres qu'il n'y en a plus, non pas du fait de fortes densités, mais bien du fait d'une appropriation spéculative des terres, alors que ce sont malencontreusement les provinces qui comptent le plus de rapatriés issus des flux de 1972. Le cas des terres de la plaine riveraine du lac est donc particulièrement problématique : outre les terres cédées à la S.R.D. Rumonge, à l'Huilerie de Rumonge et au camp militaire, la situation de ces terres est telle que les membres de la famille, les anciens voisins des réfugiés ou des déplacés, les personnes venant d'autres communes se sont installées légalement ou illégalement dans les propriétés inoccupées et les exploitent.

Comme ces terres constituent un enjeu économique capital de par leur fertilité et les plantations de palmiers qui génèrent d'importants revenus à leurs propriétaires ; les occupants actuels n'entendent pas les restituer aux anciens propriétaires alors que les rapatriés tiennent mordicus à récupérer leurs propriétés. Il est symptomatique que sur les 458 litiges y relatifs enregistrés entre 1991 et 1993, 366 ne concernent que les seules provinces de Bururi (208) et de Makamba (158) en somme les deux communes de Nyanza-Lac et de Rumonge².

La réinstallation des rapatriés de 1993 ne pose ni autant, ni les mêmes types de problèmes que celle de ceux de 1972, bien que certaines situations se ressemblent. Pour commencer par les ressemblances, il y a des réfugiés de 1993 qui ont vendu leurs terres avant de partir ou durant l'exil, et qui veulent les revendiquer au retour. De plus, certains d'entre eux trouvent leurs terres vendues par des membres de leurs familles. Dans les périmètres urbains, une bonne partie des rapatriés de Kamenge, Kanyosha et Gatumba trouvent leurs propriétés occupées par d'autres personnes³.

Revenant sur les différences, on peut affirmer qu'à part quelques cas de déplacement de bornes, d'exploitation d'un boisement ou d'une plantation par ceux qui sont restés sur place, leurs propriétés sont restées intactes et n'ont nullement fait objet de redistribution par quelque autorité que ce soit. Les cas qui pourraient exister ne concernent probablement que les propriétés urbaines non encore bâties ou rebâties après destruction par des non propriétaires qui pourraient avoir bénéficié des complicités des services chargés de la gestion du domaine. Quand bien même de tels cas existeraient, ils ne peuvent être que marginaux et seront de toute

¹ Recherches transfrontalières en province de Kayanza

² De fait plus de la moitié des litiges enregistrés dans la province de Makamba ne concernaient que la seule commune de Nyanza-Lac, tandis que les 208 litiges de la province de Bururi sont tous enregistrés dans la commune de Rumonge à raison de 53 à Buruhukiro ; 47 à Minago ; 51 à Kigwena et 29 à Rumonge même.

³ Recherche transfrontalière, Mairie de Bujumbura.

manière faciles à régler , en ce sens que les vrais propriétaires disposent d'éléments de preuve de leur propriété. Il en résulte donc que la plupart des rapatriés de 1993 sont installés directement dans leurs familles ou dans des ménages d'accueil. Cependant, pour des raisons évidentes, certains rapatriés n'osent pas rentrer dans leurs communes d'origine et préfèrent une installation ailleurs .

En conclusion, la question foncière au Burundi est complexe et mérite une attention particulière non seulement pour les réfugiés et les déplacés mais aussi pour l'autres Burundais. De plus, le problème d'accès à la terre se pose dans des termes différentes selon les catégories et générations de sinistrés et selon provinces même s'il subsiste des ressemblances. Les déplacés vivent des problèmes différents de ceux des réfugiés, qui eux mêmes ne peuvent pas être logés à la même enseigne selon qu'ils sont de 1972 ou de 1993 ou qu'ils proviennent des régions différentes.

En règle générale, en dehors de problèmes de sécurité, les réfugiés de 1993 peuvent réintégrer leurs propriétés. Il en va autrement des réfugiés de longue date dont la réinstallation exige que l'Etat disponibilise de nouvelles terres. Si la réinstallation des rapatriés de 1992 a pu s'opérer sans beaucoup de heurts, c'est que d'une part, ils étaient relativement peu nombreux, et que d'autre part, l'Etat avait au préalable procédé à un inventaire de terres domaniales.

La question de la terre est d'autant plus importante que tous les sinistrés ont besoin de la terre pour vivre en tant qu'agriculteurs et éleveurs, si bien que toute frustration devient vite génératrice de conflits. En outre, envisagée au moment où le problème foncier vient quasiment en tête des litiges du monde rural après les crimes de sang liés à la crise actuelle, la réinstallation ne manquera pas de susciter des remous. Enfin, dans la mesure où le pays compte de plus en plus de paysans sans terre, le règlement de la question foncière des sinistrés doit aussi envisager les autres cas qui sont dans le même état de nécessité.

II.4.2. La précarité de l'habitat

La crise a créé d'énormes besoins dans le domaine de l'habitat. Des maisons ont été détruites, condamnant les déplacés à rester dans les sites où ils logent dans des habitations de fortune avec des conditions hygiéniques déplorable. Dans beaucoup de cas, les déplacés vivent dans « shittings » octroyés par le HCR et d'autres agences humanitaires. En septembre 1999, le nombre de sinistrés sans logement s'élevait à environ 437 446 personnes sur un total de 508 821 .

En outre, la promiscuité pose un problème d'hygiène et de violation de l'intimité familiale , même dans les rares cas où les sites ont été transformés en camps-villages avec construction de maisons ¹, en raison de l'étroitesse de ces dernières. Cette promiscuité génère des conflits liés à la délinquance sexuelle, à

¹ *Recherches transfrontalières*, province Bururi, p.9. D'autres travaux comme les mémoires de B. Gahungu , *Vivre un camp de déplacés intérieurs : Le cas de la Commune Muhanga. Réflexion sur la violation de la vie intime des communautés* ; Jean de Dieu Ndayihaya, *Le vécu d'un déplacé de guerre : le cas du site de Kanyosha*, Alfred Mujambere, *Mémoire d'une population déplacée. Le cas du site du chef-lieu de la commune Busoni*, et de Salvator Nduwimana, *Vécu et mémoire politique d'une population victime de la guerre. Cas des déplacés du site de Muyange (Commune Nyanza-Lac)* , tous soutenus au Département d'Histoire de l'Université du Burundi, ont montré les problèmes sociaux et culturels nés de cette promiscuité.

l'infidélité et à la crise de l'autorité parentale. Les sinistrés sont unanimes pour reconnaître que la promiscuité et les conditions de vie difficiles dans les camps contribuent à la dislocation des couples et qu'en dehors d'un abri garantissant un minimum de chez soi, la sauvegarde de l'intégrité morale du couple reste difficilement envisageable ¹. En outre, la promiscuité démultiplie les risques de contamination du VIH/SIDA. Par ailleurs, l'insalubrité de l'habitat est un facteur très important de morbidité et de mortalité dans les sites.

Cependant, certains déplacés connaissent une relative amélioration de leur habitat en ce sens qu'ils se sont construits des maisons en matériaux durables sur des sites qui prennent progressivement la forme de villages. C'est le cas du site de Gasenyi qui compte plus de 700 ménages. De même, dans les communes de Rango et de Muhanga en province de Kayanza et de Gishubi en province de Gitega, les déplacés souhaitent un établissement définitif sur les sites en ce sens qu'elles s'estiment dans des conditions un peu plus décentes.

Le problème de l'habitat est autrement posé chez la quasi-totalité des rapatriés de 1972 qui, à leur arrivée, constatent que leurs maisons sont soit détruites, soit occupées par d'autres, ce qui provoque des tensions qui pourraient dégénérer. Les cas survenus surtout dans les régions de Rumonge et Nyanza-Lac sont à cet égard assez éclairants.

II.4.3. Un faible accès aux services sociaux de base

II.4.3.1. La problématique de l'accès à l'éducation

L'insuffisance de l'offre d'éducation est liée aux destructions de guerre, au croît démographique, au gel des constructions durant la crise, à la mauvaise planification scolaire, aux abandons scolaires consécutifs à la crise qui soulèvent la question de la nécessité de la mise en route d'un programme de récupération scolaire, ainsi qu'au mouvement de rapatriement qui aggrave le déséquilibre préexistant entre l'offre et la demande sociale d'éducation.

Les rapports y relatifs parlent d'écoles détruites, surpeuplées, peu ou mal équipées et même insuffisantes, mais surtout d'incapacité des sinistrés à payer le minerval et le matériel scolaire. De ce fait, le peu d'écoles encore fonctionnelles sont surpeuplées : par exemple l'école primaire de Kibimba en commune Mishiha compte plus de 200 élèves en 1^{ère} année ². En province de Makamba, 11 écoles étaient encore fermées ou détruites en mars 2004, et une grande majorité d'enfants recouraient à l'école informelle. Dans la province de Cankuzo, il existe au niveau de chaque paroisse des centres Yaga Mukama qui récupèrent les enfants n'ayant pas pu fréquenter l'école primaire souvent à cause du manque de moyens.

Les abandons comme les mauvais résultats scolaires enregistrés par les enfants-orphelins et les enfants-chefs de ménages ne sont pas étrangers à cette situation ³. En plus de ces problèmes communs, les enfants des rapatriés éprouvent

¹APF/UPP, *Etude de la situation de la femme sinistrée ...*, op. cit., p.83

² Recherches transfrontalières, province Cankuzo, avril 2004.

³ Voir à ce sujet, Ngayimpinda, E., *Les populations sinistrées*, op. cit., ; Ntawe R., pour le cas de la Mairie par exemple.

d'autres difficultés liées à leur très faible scolarisation dans les camps en Tanzanie et au fait qu'ils ne parlent ni le Kirundi, ni le Français.

II.4.3.2. Un accès difficile aux soins de santé ¹

Même si des ONGs s'investissent dans ce secteur, il subsiste d'énormes besoins en termes d'accessibilité des sinistrés aux soins de santé soit que ceux-ci sont chers soit qu'ils sont insuffisants en quantité et en qualité. Les centres de santé (CDS) sont non seulement peu nombreux (cas de Cankuzo), mais également mal équipés, géographiquement inaccessibles et chers. Avec la politique de privatisation des soins de santé, les problèmes vont en s'aggravant : les centres de santé qui existent et qui sont opérationnels sont privés et donc inaccessibles aux populations à faible revenu et accusent une pénurie du personnel qualifié. Pour des cas de maladie grave, la famille est obligée de vendre une partie de la propriété pour soigner l'un de ses membres, et les recours aux tradipraticiens et aux médicaments frauduleux deviennent de plus en plus nombreux

Dans le site de Ruvumu en commune de Bubanza, les vulnérables ne sont pas soignés faute de moyens financiers et l'hôpital de Bubanza n'accepte pas les attestations d'indigence. Par ailleurs les structures sanitaires qui acceptent la carte d'indigence connaissent des pénuries graves en médicaments ce qui revient à dire que l'obtention d'un tel document dans une pareille conjoncture ne sert presque à rien, aussi, la carte d'assurance maladie qui coûte 1000 francs burundais n'est pas à la portée des tous les sinistrés. Très souvent, les comités de santé supposés s'occuper de ces sinistrés représentent davantage les intérêts des notables des collines ou des pouvoirs administratifs locaux que des indigents ou des personnes vulnérables ¹. Aujourd'hui, on peut peut-être se réjouir à l'idée que les comités d'accueil des sinistrés qui avaient été mis en place par l'administration sont élus par la population elle-même toutes catégories confondues. Leur composition a été de surcroît élargie aux jeunes et aux femmes pour plus de représentativité et ce jusqu'au niveau de la colline. Cependant, de là espérer que les besoins des sinistrés seront désormais mieux pris en compte, il y a malheureusement toujours un monde.

A la difficulté d'accéder aux soins à cause du phénomène d'indigence s'ajoutent les problèmes de malnutrition et de sous-alimentation qui affectent beaucoup d'enfants dans les sites où l'assistance alimentaire reste ponctuelle et insuffisante et où on assiste à des problèmes de coordination des aides ². Les rapatriés et les déplacés interrogés établissent un lien entre la détérioration de la santé et la diminution profonde des revenus des ménages qui en résulte en raison de l'inaptitude physique des populations à vaquer aux travaux habituels de production.

Outre le problème de coûts, certaines structures n'ont ni laboratoire, ni service d'hébergement, ni maternité, les personnels soignants ne sont pas toujours disponibles ni ne justifient d'une formation suffisante. Afin de palier le problème

¹ Voir à ce sujet, MSF, *Accès aux soins de santé au Burundi. Résultats de trois enquêtes épidémiologiques*, Bujumbura, mars 2004.

¹ Lay Volunteers International Association (LVIA), mise en place des comités de santé et des comités de gestion dans les centres de santé prioritaires des provinces de Cibitoke, Rutana et Cankuzo, rapport de synthèse, 16 avril-20 juin 2003

² Recherche transfrontalière en province Makamba.

d'éloignement des centres de santé, un système de clinique mobile dans les coins éloignés des centres de santé à Cankuzo est opérationnel avec l'aide de MSF Suisse qui a instauré ce service dans au moins trois localités .

II.4.3.4. La fragilité psycho-affective et les risques de dérapage social

Avec cette crise, le veuvage a pris des proportions jusque-là inconnues. La grande majorité des femmes seules vivant dans les camps, sont soit des veuves, soit des divorcées ou des séparées, privées de tout support marital. Les nécessités de reconstitution démographique feront certainement une large part aux remariages, certes des veufs, mais également des veuves. Pour des raisons de continuité lignagère, les survivants masculins des ménages décimés seront en outre tentés par la polygynie, quelle que soit les formes qu'elle prendra. Plus concrètement, la polygynie étant interdite et de plus en plus combattue par le mouvement féministe qui redoute d'autant plus sa recrudescence que le marché matrimonial est déséquilibré, il est probable qu'elle prenne des allures clandestines, sans que ces remariages entraînent forcément une résorption du taux de veuvage féminin.

Le phénomène de polygamie existe dans les sites de déplacés et un problème de partage de terres est déjà ressenti entre les familles ¹. La polygamie engendrée par le déplacement des populations dans les sites va provoquer des conflits fonciers dans la mesure où les enfants de la 2^{ème} femme illégale ont besoin d'avoir une propriété pour leur survie. Les déplacés se demandent comment la question va être réglée dès leur retour dans leurs propriétés.

De manière générale, certains hommes profitent de la crise pour prendre une deuxième femme, les plus procéduriers prenant d'abord le soin de répudier la première lorsque le mariage n' a pas été enregistré à l'état civil ², ce qui est le cas pour la quasi-totalité des mariages célébrés avant l'entrée en vigueur de la première édition du code des personnes et de la famille en janvier 1980 .

De plus, certains des réfugiés ayant laissé leurs femmes au pays ont pris une deuxième femme dans le pays d'exil ou ont eu des enfants durant l'exil. Parallèlement, certaines femmes restées au pays, par nécessité, par contrainte ou simple besoin physiologique peuvent avoir eu un enfant extra-conjugal en l'absence de leurs maris. Il en est de même des veuves vivant dans les camps des déplacés. Enfin, les enfants nés des parents inconnus notamment sur des positions militaires ou des rebelles ou des femmes rebelles sans conjoints, continueront sûrement à entretenir une situation de fragilité sociale de manière structurelle chez leurs mères.

¹ Recherche transfrontalière en province de Ruyigi

² Dans son édition du 14 décembre 1999, *Le Renouveau du Burundi* nous retrace la situation prévalant dans les communes actuelles de Nyabihanga, Ndava et Kayokwe en province de Mwaro. Si cela se passe dans des régions a priori peu affectées par la crise, que peut-il en être pour les autres ?

III. PHYSIONOMIE DE LA POLITIQUE DE RAPATRIEMENT, DE REINSERTION ET DE REHABILITATION DES SINISTRES

III.1. Les antécédents

III.1.1. Le traitement de la question des réfugiés au cours des années 1970

Consécutivement aux événements de 1972-1973, de 100 000 à 150 000 Burundais se sont réfugiés¹. La première action politique en faveur de ces réfugiés remonte au 26 novembre 1974, lorsqu' à l'occasion de son deuxième septennat, le Président Micombero signa le décret n°100/314 portant main levée de saisie de certains immeubles des personnes condamnées dans le cadre des événements d'avril-mai 1972². Cependant, ce décret ne portait que sur les immeubles, et là encore ! En effet, si les maisons des personnes condamnées devaient être restituées à leurs héritiers, assez curieusement, ce décret ne devait s'appliquer aux maisons situées dans les localités entièrement désertées par leurs propriétaires, si bien qu'il apparut comme un non événement.

En 1977, à la suite du changement de régime intervenu le 1 novembre 1976, le *Décret-loi n° 1/21 du 30 juin relatif à la réintégration dans leurs droits des personnes ayant quitté le Burundi suite aux événements de 1972 et 1973* était promulgué³. Son préambule préconisait « d'instaurer une procédure rapide spéciale pour apurer les contentieux des biens litigieux des rapatriés ». En son article 2, le décret-loi créait Commission Nationale de Réhabilitation des Rapatriés » chargée de liquider le contentieux relatif aux litiges opposant les rapatriés ou leurs ayant-droit aux détenteurs de biens litigieux. Présidée par un membre du Comité Exécutif du Conseil Suprême Révolutionnaire, la Commission comprenait en outre un représentant du ministère de l'Intérieur, un magistrat désigné par le ministre de la Justice, un représentant du ministre de l'Agriculture, de l'élevage et du développement rural, ainsi que le gouverneur de province où se situait les biens ou droits litigieux. La Commission avait d'énormes pouvoirs en ce sens qu'elle pouvait « se saisir d'office et que ses décisions (étaient) exécutoires et (n'étaient) susceptibles d'aucun recours sauf par voie de tierce opposition par tout intéressé, non partie à la procédure », auquel elles portaient préjudice.

Cependant en son article 1^{er}, le décret préconisait que « Toute occupation, détention, jouissance des biens et droits laissés vacants par le départ des réfugiés à la suite des événements de 1972 (était) inopposable à l'Administration » et l'article 13 lui accordait des compétences « pour l'attribution des concessions aux réfugiés rapatriés n'ayant pu réintégrer leurs terres, en raison de la cession régularisée de celles-ci au profit de nouveaux bénéficiaires. Dans les faits, la « solution consista à partager la terre litigieuse entre l'occupant et le plaignant. Celui-ci était donc

¹ Weinstein, W., *Historical Dictionary of Burundi*, Metuchen, NJ : Scarecrow Press, 1976, parle de 100.000 réfugiés ; R. Lemarchand, *Génocide sélectif au Burundi*, p.29, avance l'effectif de 150.000 réfugiés dispersés en Tanzanie, au Rwanda et au Zaïre. Voir également Malkki, L., *Purity and Exile. Violence, memory and national cosmology among hutu refugees in Tanzania*, Chicago, The University of Chicago Press, 1995, p.32);

² Décret publié dans le BOB n°3/1975, p. 74.

³ BOB, n°10/77, p.562.

dépouillé d'une partie de sa terre en toute légalité. Bien plus, très peu d'anciens réfugiés rentrèrent à l'époque pour déposer plainte, de sorte que leur terre ne fut réclamée par personne »¹. Pourtant, en 1977, on pouvait encore raisonner en termes de réintégration des rapatriés dans leurs propriétés : le temps qui les séparait de l'année d'exil était encore relativement court, les terres encore plus disponibles qu'aujourd'hui et la spéculation foncière n'était pas encore apparue².

Les expériences des années 1970 étaient mal pensées en ce sens qu'elles constituaient une solution ponctuelle pour vider une question politico-sécuritaire dont les contours dépassaient les simples contentieux entre rapatriés et occupants de leurs biens. Jamais, la question des réfugiés n'a fait l'objet de préoccupation politique appelant une solution en profondeur et de long terme. Les différentes mesures ne permirent donc pas un retour massif des réfugiés pour plusieurs raisons :

i) Les réfugiés considéraient que le changement de pouvoir n'était que de façade, tant que ne se réalisait pas un transfert ethnique du pouvoir, la revendication de fond demeurait. Politiquement, il était manifeste que très peu de place était réservée aux élites hutu dans le système de la deuxième République. Perçus par les gouvernants comme des « dangers » à éloigner, les leaders politiques tutsi s'en servirent comme épouvantail pour contrer le « péril hutu ». Dans ces conditions, le rapatriement signifiait la densification du rang des opposants de l'intérieur³.

ii) Les événements de 1972 étaient encore trop frais dans les mémoires et étaient placés sur le dos de l'administration « tutsi » qui venait de se renouveler à travers ce changement de régime.

iii) Très peu de mesures coercitives avaient été prises par le Gouvernement pour retirer notamment les propriétés, les immeubles, le bétail et les comptes bancaires aux personnes qui s'en étaient appropriés indûment. Plus grave, l'impunité restait totale à l'égard des personnes qui avaient commis des forfaits durant la crise de 1972-1973 ou qui avaient accaparé les biens des victimes et des réfugiés⁴. En conséquence, les réfugiés purent estimer que les mesures prises par le nouveau pouvoir n'étaient pas rassurantes et qu'elles ne pouvaient pas leur permettre la jouissance de tous leurs droits à leur retour au pays.

v) Enfin, dans le contexte de la Guerre froide et eu égard à l'environnement régional, le Burundi devait rester l'antidote du Rwanda, les réfugiés devenant des monnaies de change. De fait depuis les années 1972-73, les réfugiés devinrent des objets d'investissement politique, des instruments d'interactions ethnopolitiques entre le pouvoir tutsi de Bujumbura et son opposition extérieure hutu. Depuis 1975, les Etats de la CEPGL ont renforcé les mesures de sécurité collective, chacun d'eux s'engageant à neutraliser, voire extradier tout individu jugé dangereux par l'un quelconque des Etats partenaires.

¹ ICG, « Réfugiés et déplacés au Burundi : désamorcer la bombe foncière », *Rapport Afrique* n°70, Nairobi / Bruxelles, 7 octobre 2003, p. 4.

² Nahimana, J., « L'identification des terres pour réinstallation des rapatriés », communication au séminaire sur *Le retour, la réinstallation et la réinsertion des réfugiés burundais*, Bujumbura, 19-21 juin 2000.

³ Voir Nimubona, J., *Représentations du pouvoir politique. Le cas du Burundi*; Lille, Editions du Septentrion, juin 2003, pp.505-508

⁴ Au sujet de cette problématique, voir ACORD, *Problématique des déplacés et des réfugiés*, op. cit.

Au début des années 1980, l'incident de Kigali en 1979 où des tracts dénonçant la violation massive des droits de l'homme à l'encontre des populations hutu par le pouvoir de Bagaza furent diffusés par le Palipehutu permit de mettre les points sur les i, marquant le début d'une ère d'insécurité croissante pour les réfugiés des trois pays de la CEPGL : le Burundi expulsa quelques réfugiés politiques rwandais, mais également des populations d'origine congolaises installées au Burundi. De même, des Burundais réfugiés au Zaïre se virent refuser toute prolongation de leur permis de séjour, plusieurs d'entre eux se voyant même décerner des avis d'expulsion. Désormais, les camps des réfugiés burundais furent non seulement éloignés des frontières mais aussi surveillés par la police ; des réfugiés burundais entrés au Rwanda à la suite de la tension d'avril-mai 1979 furent incités à retourner chez eux, les plus anciens étant expulsés nominalement. Le leader de cette organisation, Rémy Gahutu, fut même exilé en Tanzanie. Enfin, un nombre plus important de réfugiés fut porté sur une liste d'attente ¹.

Il s'en suivit un dégel des relations entre Kigali et Bujumbura au détriment des réfugiés qui furent ainsi dissuadés dans leurs perspectives de rapatriement ². En fin de compte, l'échec de cette politique de rapatriement peut être partiellement attribué à l'absence d'une volonté politique réelle de créer les conditions minimales permettant de mettre fin aux causes profondes du conflit politique burundais. Comme le fait remarquer l'OAG, on peut regretter « 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 » ³.

III.1.2. La question des réfugiés à la lumière des événements de Ntega et Marangara

A son arrivée au pouvoir en septembre 1987, le Major Pierre Buyoya n'avait annoncé aucune mesure particulière en rapport avec la question des réfugiés ⁴. Il fallut attendre le mois de décembre pour que le Comité Militaire de Salut National, à l'époque instance suprême de l'Etat, annonce « son engagement à tout mettre en œuvre pour que la troisième république aborde de façon lucide et appropriée la question » ⁵.

¹ MEPROBA, « Burundi : les termes de l'unité nationale », *Voie du progrès*, n°21, avril 1991, p. 79, citant *Voie du progrès* n°12, pp.3-4.

² Voir Ndayongeje, N., *Essai d'analyse du phénomène de contagion dans les crises politiques rwandaises et burundaises*, mémoire, U.B., FLSH, Bujumbura, 2000, pp. 125-147.

³ OAG, *Politique de rapatriement, de réinsertion et de réhabilitation des sinistrés ainsi que la problématique de gestion des terres au Burundi*, mars 2003, p.10.

⁴ Dans son message à la nation le 5 septembre 1987, deux jours après sa prise de pouvoir, on ne rencontre pas une seule fois le mot ethnies. Voir MEPROBA, *Voie du progrès*, n°19, p.11. Au contraire se conforta-t-il dans la négation de l'existence du problème ethnique en affirmant contre toute évidence qu'une « répartition équitable du pouvoir entre les différentes ethnies » est « incompatible avec les réalités sociologiques profondes du Burundi » et que « le thème de la réconciliation nationale n'est plus d'actualité ». Déclaration reprise par *Le Monde*, 20-21 septembre 1987.

⁵ *Le Renouveau du Burundi*, 10 décembre 1987.

En revanche, au lendemain des événements de Ntega-Marangara d'août 1988¹, des mesures à caractère volontariste furent prises sans que l'on puisse encore parler véritablement de politique de rapatriement. La gestion politique de cette crise marqua un tournant décisif dans l'abord de cette question à au moins trois niveaux :

- i) la détabouïsation de la question ethnique et un début de gestion politique transparente ;
- ii) l'ouverture politique aux Hutu avec la nomination d'un gouvernement ethniquement paritaire dirigé par un Premier ministre hutu et une présence fortement accrue des Hutu dans les institutions de l'Etat ;
- iii) ainsi que le rapatriement massif des Hutu qui avaient fui pour la plupart au Rwanda, précédé d'un décret d'amnistie générale en faveur des auteurs présumés des crimes commis durant cette crise en même temps qu'il accorda une aide publique matérielle et financière à la reconstruction et à la réinstallation de ces rapatriés, accompagnée d'une forte présence d'agences internationales. Ces mesures furent suivies d'effets immédiats.

De 1991 à 1993, le Gouvernement Buyoya fait du rapatriement une véritable priorité . Dans le cadre de la politique de réconciliation nationale, le Décret-loi n°1/01 du 22 janvier 1991 créait la « Commission Nationale chargée du Retour, de l'Accueil et de la Réinsertion des Réfugiés Burundais »², qui était la deuxième du genre. La commission avait entre autres pour missions d'aider les rapatriés à se réinstaller sur les propriétés encore disponibles et de connaître du contentieux né à l'occasion des opérations de réinstallation.

Le 27 août de la même année, le premier Accord tripartite fut signé entre les gouvernements du Burundi et de Tanzanie et le HCR. Consécutivement à cet Accord, un groupe technique ayant pour missions « la promotion des solutions durables en faveur des réfugiés burundais » était créé. Son programme d'intégration sur place préconisait des possibilités d'installation, de naturalisation et de réintégration sur place en Tanzanie. Dans ce cadre, le HCR devait s'efforcer « d'obtenir de la communauté internationale les ressources nécessaires à la mise en œuvre des programmes d'intégration sur place » y compris les frais afférents à la naturalisation de ceux qui auraient choisi de rester en Tanzanie³.

Cependant, la gestion de ces événements s'avéra à terme peu productive en ce sens qu'elle octroyait sans aucune consultation préalable des Burundais, une amnistie générale, sans enquête, sans jugement, ni demande de pardon, criminalisant ainsi tous les réfugiés et instaurant une culture de l'impunité. De plus, en même temps que des Tutsi y voyaient une récompense accordée aux « terroristes » d'août 1988, l'ouverture politique du gouvernement Buyoya à l'endroit des élites hutu fut perçue par la diaspora hutu comme une simple embellie de « l'apartheid tutsi ». Enfin, on reprochait à cette politique, comme à celles qui l'avaient précédée, de réduire la problématique des réfugiés à une question

¹ Au sujet de ces événements, voir Chrétien, J.P., Guichaoua, A. et Le jeune, G., *La crise d'août 1988 au Burundi*, Cahier du CRA, n°6, Paris, 1988.

² BOB n°4/91 du 01 avril 1991

³ Hatungimana, A et alii., *Stratégie nationale de réinstallation et de réinsertion des personnes sinistrées au Burundi*, MRRDR, septembre 2000, p. 21, cité par Ntibazonkiza, R. et Ngendakumana, D., *op. cit.*, pp. 45-46.

humanitaire sans répondre aux problèmes politiques à l'origine du phénomène de soulèvement.

La Commission de 1991 fut perçue par la diaspora hutu comme d'une inspiration extérieure ; en effet, quelques mois avant la création de cette commission, le gouvernement belge avait plaidé en faveur d'une conférence sur le problème des réfugiés et c'est à la suite de cette annonce que le gouvernement burundais s'était montré «disposé à analyser la question des réfugiés avec une attention renforcée»¹.

Certaines pratiques n'étaient pas non plus de nature à rassurer les réfugiés ; alors que le visa CEPGL s'obtenait à 3 000 frs pour le fonctionnaire et autorisait plusieurs entrées et sorties sur 6 mois ; le paysan n'obtenait de visa semblable que moyennant 5 000frs, et cela au terme de longues et coûteuses navettes à Bujumbura, ce deux poids deux mesures étant perçu comme une volonté d'interdire le contact entre réfugiés pour la plupart membres d'organisations d'opposants perçues comme terroristes par le pouvoir de Bujumbura et les membres de leurs familles restés au pays ².

Le contexte lui-même ne s'y prêtait pas : tout au long des années 1988-1991, en particulier au lendemain de l'attaque du FPR, la diplomatie burundaise continuait d'attaquer le Gouvernement rwandais qu'elle accusait de favoriser les attaques des rebelles hutu. Parallèlement, il favorisait le départ de jeunes réfugiés rwandais qui rejoignaient les rangs du FPR en Ouganda, en même temps qu'il tolérait les cotisations financières et matérielles qui se faisaient en faveur de ce mouvement par des réseaux plus ou moins clandestins et fermait les yeux sur les entraînements militaires qui d'après certaines sources, se déroulaient dans la plaine de la Rusizi et ailleurs au Burundi ³.

Les débats organisés autour de la question de l'unité nationale plaçaient le rapatriement des réfugiés en tête des solutions au problème politique burundais et débouchaient sur la formulation d'une stratégie nationale, mais la conjoncture électorale et les enjeux qu'elle comportait empêchèrent la stratégie d'être affinée et encore moins d'être mise en œuvre.

Cependant, bien avant et en dépit de la victoire du Frodebu, les offres du gouvernement avaient été rejetées en bloc par la diaspora hutu si l'on n'en croit la réaction des réfugiés du Rwanda à une offre de rencontre avec une délégation de l'Uprona alors au pouvoir en présence du HCR en octobre 1990 ⁴. Ces réfugiés

¹ *Le Renouveau du Burundi*, n°3382, du 31 décembre 1990, p. 3.

² MEPROBA, *op. cit.*, p. 81

³ Kubwayo, E. et al., *Effets de la politique des réfugiés rwandais*, cité par Meproba, *op. cit.*, p. 79, Bujumbura, 31 décembre 1990, 11p.

⁴ *Mise au point adressée à la délégation du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au Rwanda, à l'intention du Gouvernement burundais*, Kigali, 29 novembre 1990, 3 p. Ce texte a été signé par 24 réfugiés qui prétendaient agir au nom de la Communauté des réfugiés Burundais au Rwanda. Publié aussi dans *Mouvement des Etudiants progressistes Burundi MEPROBA*, « Burundi : les termes de l'unité nationale », *Voie du Progrès*, n°21, avril 1991, pp. 102-103. Cette note reprenait l'essentiel d'un *Mémoire des réfugiés burundais sur la situation politique préoccupante dans la région des Grands-Lacs* signé cinq semaines plus tôt par deux représentants du mouvement, et destiné aux gouvernements des 4 pays de la région, aux pays membres de la CEE, à l'ONU, au HCR, à la CIJ, ainsi qu'aux gouvernements américain, canadien et suisse.

faisaient entendre que le problème des réfugiés était d'abord un problème politique qui devait être abordé comme tel. En conséquence, les réfugiés subordonnaient toute rencontre à une libéralisation politique préalable assortie d'une adhésion au principe du « multipartisme intégral ». Le gouvernement burundais devait en outre s'engager « solennellement à ne plus traiter les réfugiés » comme « des ennemis de la nation et des fauteurs de troubles », mais bien à les réhabiliter dans leurs droits de citoyens burundais et les associer par voie de conséquence au « processus de réconciliation nationale et de rénovation des institutions politiques ». Cette exigence s'alimentait d'un extrait du rapport de la Commission de l'Unité Nationale qui présentait les réfugiés sous deux facettes antagonistes, avant d'en appeler le gouvernement à combattre énergiquement les mauvais : « Il y a lieu de distinguer en effet deux genres d'attitudes (chez les réfugiés) : des gens de bonne foi virtuellement favorables à la cause de l'unité, et des groupuscules partisans de la voie extrémiste qui ne reculent devant rien, même pas l'effusion de sang. Autant le gouvernement doit tendre la perche aux réfugiés qui aspirent à renouer avec leur patrie et donner la chance à ceux qui veulent s'amender, autant il doit combattre les irréductibles avec la plus grande rigueur »¹.

Enfin, ces réfugiés formulaient une double exigence devant d'une part, consacrer le règlement de la question dans une perspective régionale et de l'autre, assurer une représentation de tous les réfugiés burundais par une « commission attitrée et unique ». Cette double exigence avait également une double essence : elle s'inspirait d'abord de conclusions antérieures qui avaient été arrêtées à Mwanza et à Gbadolite ; elle s'inspirait en outre des craintes vis-à-vis des manoeuvres du pouvoir de Bujumbura tendant à identifier unilatéralement dans leurs rangs, des représentants des réfugiés gagnés à sa cause.

III.1. 3. L'intermède du FRODEBU

La victoire du Frodebu aux élections de juin 1993 s'accompagna d'un retour massif de réfugiés. Le Ministère du Travail et de la Fonction publique étendit d'ailleurs son champ de compétence au Travail et au rapatriement des réfugiés et créa en son sein une Commission nationale chargée du rapatriement des réfugiés (30 juillet 1993). Cette commission eut à gérer un flux important de rapatriés venus du Rwanda et du Zaïre ; elle fut en outre appelée à trancher les conflits fonciers entre les rapatriés et les ayant-droit en commune Rumonge, au sujet des terres et des maisons laissées par les réfugiés de 1972².

Cependant, le rapatriement se fit de manière chaotique en raison du manque de préparation par le gouvernement. Sur instigation de nouveaux administrateurs fraîchement promus, les occupants des anciennes terres des réfugiés furent jetés à la rue par les rapatriés de 1972. Les investigations menées par la Ligue Iteka ont permis de constater que « sous prétexte de rapatriement et même indépendamment de celui-ci », il y eut « tout simplement volonté d'usurpation des terres d'autrui et même de remise en cause sauvage des jugements rendus en la matière et des actes de notoriété des occupants ». En effet, avec le changement du pouvoir, des rapatriés « avec la complicité d'individus, de certaines autorités locales jamais

¹ *Rapport de la Commission nationale chargée d'étudier la question de l'Unité nationale*, pp. 120-123.

² Ntibazonkiza, R. et Ngendakumana, D., *op. cit.*, p. 46

sanctionnées (occupèrent) de force leurs anciennes propriétés » récoltant tout ce qui pouvait l'être ¹.

Le conflit né de la gestion peu conséquente d'une question aussi sensible contribua à alourdir le climat politique déjà tendu. Les perdants du pouvoir purent exploiter le mécontentement des anciens occupants des terres expropriés de force et, la manipulation aidant, on vit au cours du mois d'août 1993, des centaines de paysans chassés assiéger par familles entières la Présidence de la République.

III.2. Le tournant d'après-octobre 1993

III.2.1. L'approche de la Convention de Gouvernement

La crise d'octobre 1993 a vu la naissance de 2 types de populations sinistrées , à savoir les déplacés intérieurs et les réfugiés qui s'ajoutaient à ceux des années 1972-73. L'existence de deux types de sinistrés dans un contexte de partage du pouvoir a eu des répercussions évidentes sur l'élaboration et la mise en œuvre de politiques de rapatriement et de réinstallation.

La Convention de Gouvernement du 10 septembre 1994 a créé par le Décret n°100/002 du 05/10/1994 le Ministère à la Réinsertion et à la réinstallation des Déplacés et des Rapatriés (MRRDR) pour faire face à une situation nouvelle . Les principales missions du Ministère comme son organisation ont été fixées par le décret-loi n°100/043 du 7 mars 1996. Outre le cabinet, la structure ainsi définie comprenait une direction générale, trois directions et autant d'antennes qu'il y avait de provinces dans le pays, soit 16 au départ, aujourd'hui 17. A la suite de ce décret, le ministère créa une Commission nationale du rapatriement, qui n' était en réalité qu'un organe facultatif jouant un rôle d'interface entre le HCR et le gouvernement pour les questions relatives à l'accueil et à la réinstallation des rapatriés et des déplacés ².

La réinstallation des déplacés et rapatriés devait tenir compte de trois possibilités : la réinstallation définitive sur sites pour ceux qui ne peuvent plus rentrer chez eux ou qui n'ont plus de terre pour le cas des rapatriés, la réinstallation provisoire sur des sites proches de leurs propriétés, la réinstallation définitive sur leurs anciennes propriétés.

Pour atteindre ces objectifs, le ministère adoptait les stratégies suivantes :

- i) Réactivation de la Commission Tripartite Burundi-Tanzanie-HCR pour la promotion du rapatriement ;
- ii) Organisation des visites au Burundi afin que les réfugiés se rendent compte de la situation réelle ;
- iii) L'Accueil et le transfert des rapatriés dans les provinces et communes d'origine ;
- iv) La mobilisation des partenaires en vue de leur contribution à la construction des logements, la réhabilitation des infrastructures sociales et l'appui aux activités

¹ Ligue Burundaise des Droits de l'Homme, Iteka, *Bulletin d'information* , n°9, septembre 1993.

²Ntibazonkiza, R. et Ngendakumana, D., *op. cit.*, p. 46

génératrices de revenus (fourniture d'intrants agricoles, initiation des rapatriés au montage des petits projets) ;

v) Aménagement de nouvelles terres agricoles pour les rapatriés sans terre, ainsi que ;

vi) La contribution à la réinsertion et à la reconversion socio-professionnelle des sinistrés.

Un Accord Tripartite signé le 12 mars 1998 entre les gouvernements tanzanien, burundais et le HCR décida du rapatriement « facilité » des réfugiés désirant rentrer au Burundi, en particulier les réfugiés des camps de Kibondo vers la province de Ruyigi : en un an et demi, 12 800 à 23 000 d'entre eux purent être rapatriés.

III. 2. 2. L'Accord d'Arusha

L'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi signé le 28 août 2000 marque une avancée puisqu'il donne des orientations politiques beaucoup plus précises en matière de rapatriement, de réinstallation et de réinsertion des sinistrés. Les principes majeurs tels qu'ils apparaissent dans cet Accord et dans les différents textes qui en découlent ou s'en inspirent sont principalement les suivants :

- i) Le gouvernement « encourage le retour des réfugiés et des sinistrés et assure leur réinstallation et leur réinsertion » ;
- ii) Le retour doit être volontaire et se faire dans la dignité avec des garanties de sécurité en tenant compte de la vulnérabilité particulière des femmes et des enfants ;
- iii) Le rapatrié doit recouvrer ses droits de citoyen et récupérer ses biens selon les lois et règlements en vigueur au Burundi après l'entrée en vigueur de l'Accord ;
- iv) Les sinistrés qui estiment ne plus pouvoir rentrer dans leurs propriétés doivent bénéficier des conditions spécifiques qui leur permettent de retrouver une vie socio-professionnelle normale ;
- v) Le rapatriement des réfugiés, la réinstallation et la réinsertion des rapatriés, des déplacés et des regroupés, respectent le principe d'équité, y compris l'équité entre femmes et hommes ;
- vi) Il compte sur le soutien des autres pays, des organisations internationales et des ONGs, etc.

En outre, cet Accord préconise un cadre institutionnel (la CNRS), un fonds national pour les sinistrés (FNS), une sous-commission chargée des terres et des cas litigieux, ainsi que l'affirmation du principe d'indemnisation et de compensation à défaut de récupération des biens et des terres¹.

La loi n°1/017 du 13 décembre 2002 détermine les missions, les compétences, l'organisation et le fonctionnement de la CNRS, placée sous la tutelle de ce ministère. Cette loi, qui reprend l'esprit de l'Accord donne à cette Commission le mandat :

¹ République du Burundi, *Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi*, Protocole IV, chap.1

- i) D'organiser et de coordonner (avec les organisations internationales) le rapatriement des réfugiés et le retour des sinistrés ;
- ii) De les aider à se réinstaller et à se réinsérer, et ;
- iii) De traiter toutes autres questions telles qu'elles sont énumérées à l'annexe IV de l'Accord d'Arusha. Ces questions sont principalement relatives aux terres et aux autres propriétés. Cette loi prévoit expressément la création d'une « sous-commission chargée des questions relatives aux terres » ayant pour « mandat spécifique d'examiner l'ensemble des cas concernant les terres et les immeubles des sinistrés d'une part, les terres domaniales d'autre part, ainsi que tout autre cas litigieux à soumettre le cas échéant aux juridictions compétentes » (art.8).

La Commission dispose des pouvoirs les plus étendus (art 10) , mais ses décisions sont susceptibles de recours administratifs auprès du Ministre de tutelle (art. 10). Lors de l'examen des dossiers, elle peut se faire communiquer tout document par l'administration et les particuliers (art 11) sans possibilité de lui opposer le secret professionnel ou bancaire (art 12) , toute personne qui fait obstruction à son travail pouvant être punie conformément au code pénal .

L'article 8 de l'Accord d'Arusha énumère une dizaine de principes devant être respectés dans le règlement de ces questions et qui sont repris comme tels par l'article 4 de la loi créant la CNRS qui, à la limite les élargit légèrement :

- i) Le droit à la propriété est garanti pour tous, hommes, femmes et enfants ;
- ii) Tout réfugié et ou sinistré doit pouvoir récupérer ses biens, notamment sa terre et si la récupération s'avère impossible , chaque ayant-droit doit recevoir une juste compensation ou indemnisation ;
- iii) Les réfugiés qui ne rentrent pas peuvent recevoir une indemnisation équitable si leur terre avait été expropriée sans indemnisation préalable ;
- iv) Organiser des campagnes d'information et de sensibilisation à l'intention des réfugiés et des sinistrés sur les mécanismes de cohabitation pacifique et de retour sur les collines d'origine ;
- v) Mettre en place des comités d'accueil ayant pour mission d'accueillir et d'encadrer tous les sinistrés qui rentrent chez eux, de veiller à leur sécurité et de les aider à organiser leur réinsertion socio-économique, etc.

Peu avant la promulgation de cette loi, le décret n°100/162 du 30 octobre 2002 adaptait les missions de 1996 et l'organisation du MRRDR au nouvel environnement résultant de la création attendue de la CNRS. Au terme de ce décret, le Ministère reçoit pour missions de :

- i) Concevoir, coordonner et exécuter la politique nationale de réinstallation et de réinsertion des sinistrés ;
- ii) Assurer le suivi de la mise en œuvre, par la CNRS, de la politique du Gouvernement en matière de réinstallation et de réinsertion des sinistrés ;
- iii) Promouvoir une politique dynamique de rapatriement des réfugiés burundais ;
- iii) Assurer la mobilisation des ressources nécessaires en faveur du Fonds National pour les Sinistrés (FNS) ;
- iv) Collaborer avec les différents partenaires impliqués dans l'assistance et l'encadrement des déplacés et des réfugiés ;

- v) Coordonner l'action humanitaire menée en faveur des sinistrés par l'ensemble des partenaires nationaux et internationaux ; et enfin,
- vi) Veiller à l'intégration des besoins des sinistrés dans la politique générale du gouvernement visant à assurer aux populations un meilleur accès aux infrastructures et services sociaux de base : scolaires, sanitaires, assainissement, adduction d'eau potable, habitat ; etc.

Le même décret réaffirme le principe d'une « structure légère à même de garantir » à ce ministère « l'efficacité voulue », mais aussi pour l'accommoder au nouvel environnement résultant de la mise sur pied de la CNRS. Outre le cabinet, le ministère désormais dépouillé de sa direction générale et de toutes ses directions, ne comprend plus que les antennes provinciales et les structures sous sa tutelle, en réalité la seule CNRS.

IV. LES ENJEUX DE LA POLITIQUE DE RAPATRIEMENT ET DE REINSERTION DES SINISTRES ¹

Les enjeux de la politique du rapatriement sont assez nombreux et fort complexes : le présent rapport se limitera principalement à ceux qui font intervenir les principaux acteurs, à savoir : les pays d'accueil et d'origine et leurs acteurs politiques, les réfugiés eux-mêmes et la communauté internationale représentée sur place par les intervenants humanitaires.

IV.1. Un enjeu de politique intérieure

L'un des plus grands défis du Gouvernement est de réussir le rapatriement des réfugiés, mais également la réinsertion des déplacés. D'une part, les déplacés souhaitent le retour des réfugiés qu'ils posent comme gage de leur sécurité, condition de retour dans leurs propriétés. Aussi longtemps que les réfugiés ne sont pas rentrés, les déplacés ne sont pas prêts à regagner leurs collines, car ils considèrent quiconque est en Tanzanie comme un rebelle ou au moins un complice des rebelles et donc un danger de mort potentiel. D'un autre côté cependant, ils sont convaincus que les attaques dans les camps sont le fait des rapatriés, d'où des peurs à regagner leurs ménages ². Les réfugiés quant à eux conditionnent leur décision de rentrer par la disparition des sites de déplacés.

Le gouvernement trouve des raisons multiples dans la réussite de l'opération : c'est son programme qui est en jeu, la réussite du rapatriement confirmerait sa crédibilité internationale et lui permettrait de solliciter des fonds nécessaires pour traiter de l'ensemble de la question des sinistrés, assurer la reconstruction post-guerre et financer la remise en place des institutions ³.

Le règlement de la question des réfugiés et des déplacés est en outre posé par les acteurs politiques burundais non seulement comme un facteur de reconstruction de la nation, mais également comme une marque de volonté de réconciliation nationale, un signe de début de sortie de crise. L'impératif de réconciliation nationale justifie par ailleurs un traitement équilibré des déplacés plutôt tutsi et des réfugiés plutôt hutu et c'est dans ce sens qu'il faut comprendre le protocole IV de l'Accord d'Arusha qui les place au même pied d'égalité.

Cette vision d'équilibre permet en outre aux acteurs à la fois politiques et humanitaires de se dédouaner des ratés d'intervention des premières années de crise : depuis octobre 1993, les déplacements avaient des marquages ethniques qui déterminaient d'une certaine manière les attitudes politiques et humanitaires. Des humanitaires furent jugés de pro-hutu ou de pro-tutsi selon que leurs interventions s'orientaient en direction des dispersés / regroupés (hutu) ou des déplacés (tutsi) ⁴. Les déplacés intérieurs étaient l'objet d'une concurrence farouche, pour déterminer le groupe le mieux à même d'être considéré comme la victime la plus légitime du

¹ Les éléments développés dans ce chapitre sont principalement tirés de ACORD, *Problématique des déplacés et des réfugiés*, op. cit. ; Thibon, C., op. cit.

² Recherche transfrontalière, Ruyigi, mars 2004

³ Thibon, C., op. cit.

⁴ Royer, A., *La face cachée des déplacements internes au Burundi*, texte inédit, octobre 2002.

conflit burundais. Déjà victimes d'absence de statut juridique international ¹ qui les prive momentanément de l'assistance du HCR, ils étaient aussi victimes d'usages politiques internes. Les partis politiques, selon leur obédience ethniques, ont tendance à se proclamer défenseurs des déplacés tutsi ou des regroupés hutu.

IV.2. Un enjeu de politique régionale

La Tanzanie a accueilli le plus grand nombre de réfugiés burundais. Elle en a ressenti le poids à plusieurs niveaux. L'instrumentalisation politique des réfugiés remonte aux années 1970 : les attaques des rebelles hutu de 1972 sont parties de la Tanzanie et les camps de réfugiés burundais en Tanzanie ont servi de berceau aux organisations naissantes hutu. La présence des réfugiés burundais a depuis 1972-1973 entretenu un activisme politico-militaire contrôlé ou encouragé selon les circonstances par les autorités tanzaniennes et se traduisant par des relations quelques fois tendues aux frontières. La poursuite des rebelles à l'intérieur du territoire tanzanien a été à l'origine d'un contentieux ou mieux d'une crise diplomatique majeure entre les Etats burundais et tanzanien en 1973.

Depuis 1993, la Tanzanie a ouvertement fait des réfugiés un instrument de sa diplomatie régionale. Elle a non seulement autorisé l'occupation de l'Ambassade du Burundi par la représentation de l'opposition hutu, mais aussi elle a autorisé les entraînements des rébellions CNDD et FROLINA sur son territoire, leurs approvisionnements en matériels de guerre, leur circulation et leurs replis ². Faute d'autres ressources, la Tanzanie a manifestement choisi d'utiliser les réfugiés en général et les rébellions en particulier pour amener le gouvernement Buyoya et ses institutions à accepter un accord de paix sous la dictée.

Le règlement de la question des réfugiés est donc un signe de début de bonnes relations avec les pays voisins. Il constitue aussi un début de maîtrise du destin des Etats tant il est vrai que les déplacements de populations au delà des frontières ont entraîné un déplacement spatial des problèmes politiques nationaux.

La présence de nombreux réfugiés sur le sol tanzanien est vécue comme une surcharge et un facteur d'instabilité.

Une surcharge démographique d'abord : les effectifs des réfugiés burundais ont connu une croissance exponentielle. Sur une population tanzanienne de 31.800.000 en 2002, les réfugiés étaient estimés à 528.000 Burundais, 107.000 Congolais et 25.000 Rwandais. Si on analyse la situation par région, les proportions des réfugiés burundais sont autrement plus élevées : 23% à Kigoma ; 13% à Kagera ³.

Cette surcharge démographique entraîne une surcharge environnementale et une dégradation conséquente des ressources naturelles notamment la couverture

¹ Au sujet de cette problématique, lire « Brûlante question pour un nouveau millénaire », *Réfugiés*, vol. 4, n°117, 1999.

² En octobre 1999, les auteurs du massacre de Mwuzye qui emportèrent la vie au représentant de l'UNICEF et au Directeur général de la SOSUMO se sont repliés sur la Tanzanie où les blessés se sont fait soigner.

³ Thibon, C., *Réfugiés dans l'Ouest tanzanien, Destruction ou recomposition d'une frontière ?*, janvier 2003.

forestière, avec comme conséquences la fragilité des sols, la dégradation de la biodiversité, de la faune et de la flore ¹. Pour les populations locales accueillant les réfugiés, cette surcharge se manifeste sous la forme d'un accès plus difficile aux ressources naturelles (bois de chauffage, eau potable), d'une hausse des prix des produits, etc, créant des tensions entre autochtones et réfugiés, ces derniers devenant les boucs-émissaires des difficultés que connaissent la population tanzanienne. En conséquence, les refoulements s'inspirent d'une stratégie permettant aux populations locales de tirer les meilleures dividendes économiques de l'opération : non seulement visent-ils surtout les réfugiés établis de longue date et disposant de beaucoup de biens, mais en plus ont-ils lieu au moment des récoltes ².

La surcharge démographique pose en outre au Gouvernement tanzanien des problèmes de nature politique : le nombre de réfugiés très important dans certains districts peut être instrumentalisé à l'occasion des élections. Ce sont des intellectuels universitaires qui ont été les premiers à dénoncer la présence massive des réfugiés ; leurs analyses furent reprises par la presse avant de passer dans le champ et les programmes politiques. L'appareil politico-administratif, a suivi cette montée d'un discours hostile aux réfugiés, d'abord en prenant position, ensuite en envisageant une réforme du code de la nationalité et la mise en place d'un système national d'attribution de cartes d'identités ³.

Les dernières élections parlementaires de 2000 qui ont vu le recul du parti gouvernemental Chama Cha Mapinduzi dans l'ouest avaient principalement axé leur campagne sur la politique vis-à-vis des réfugiés qui, dans cette région, « sont les boucs-émissaires de l'échec des politiques gouvernementales de réduction de la pauvreté » ⁴. Les élections dans la régions de Mwanza, Kagera, Shinyanga et Kigoma ont enregistré la montée des minorités d'opposition, alors que les régions centrales et orientales ont plébiscité le CCM ⁵. Dans ces conditions, on comprend que les refoulements observés à la veille de ces élections aient surtout ciblé d'anciens réfugiés vivant en dehors des camps, dont le pouvoir craignait qu'ils ne se fassent passer pour des nationaux ⁶.

Une menace sécuritaire ensuite : Dès 1999, les articles sur les violences associées ou attribuées aux réfugiés sont devenus courants dans la presse tanzanienne, de même que des déclarations incisives des autorités politiques même si les uns et les autres restaient muets sur les violences subies par les réfugiés. Des violences civiles, des vols alimentaires, des vols de bois, des viols et des crimes divers étaient recensés. La région de Kagera, Kigoma et Morogoro était devenue une sorte de plaque tournante du commerce des armes⁷. Un tel climat pesait sur la libre circulation des biens et des personnes

¹ Cela est particulièrement prévisible pour la réserve de Muyovozi (district de Kibondo), voir C. Thibon, *op cit.*, pp.16-17. Une ONG tanzanienne Relief to Development Society s'occupe de la réhabilitation des forêts, de l'éducation des réfugiés à la protection de l'environnement, etc

² LBDH-Iteka, *Burundi. Accord de paix sur fond de désaccords: vers le pire ou le meilleur ? Rapport annuel sur la situation des droits de l'homme en 2000*, Bujumbur, avril 2001, p. 66.

³ Thibon, C., *op. cit.*

⁴ ICG, *Réfugiés et déplacés burundais*, *op. cit.*

⁵ Thibon, C., *op. cit.*

⁶ LBDH-Iteka, *op. cit.*, p. 66.

⁷ Saferworld, « Focus on small arms, impact and control », 22 mai 2002, cité par ACORD, *Problématique des déplacés et des réfugiés*, *op. cit.*

Mais les réfugiés n'ont pas qu'un impact négatif sur la Tanzanie : leur présence a servi de cadre de canalisation des actions d'ONGs internationales, des aides et des regards de la communauté internationale qui, par la même occasion, non seulement versaient des fonds de développement mais aussi fermaient les yeux sur une démocratie de façade.

Les réfugiés ont également servi de cadre de promotion d'une hégémonie régionale du pays ; au-delà des dividendes financières, le chapeutage du processus de paix burundais a permis à la Tanzanie un rayonnement régional et international autrement inespéré. Pour l'ancien Président Nyerere et son pays, la tentation d'utiliser la question burundaise pour obtenir une reconnaissance internationale d'un *leadership* régional incontournable dans la résolution des conflits est demeurée une constante. Cette quête de légitimité internationale, naguère convoitée par le Zaïre de Mobutu, est aussi disputée par l'Ouganda, même si l'Afrique du Sud continue à porter ombrage aux deux.

IV.3. Un enjeu de développement national et d'intégration régionale

L'instabilité suscitée par les guerres au Burundi et dans la région, notamment en RDC, remet en cause la stabilité régionale de quatre manières :

- i) Avec la multiplication des litiges consécutifs aux incursions des rébellions armées et la revendication d'un droit de poursuite par les armées nationales ¹ au risque de réveiller d'anciens contentieux territoriaux, elle fragilise les frontières avec les pays voisins;
- ii) Elle entretient la circulation et le trafic des armes qui menacent la sécurité des populations et de leurs biens ;
- iii) Elle fragilise la stabilité des Etats nationaux qui se sont engagés dans la construction de la Communauté est-africaine dont le Traité a été signé le 30 novembre 1999 ;
- iv) enfin, elle retarde l'intégration du Burundi qui a demandé d'en faire partie.

Cette instabilité régionale bloque naturellement toute perspective d'intégration régionale, les camps de réfugiés apparaissant de plus en plus comme des pôles de déstabilisation régionale. En effet, les ramifications régionales des guerres du Burundi et du Congo ont radicalisé les attitudes politiques et multiplié les réseaux d'alliances criminelles transfrontalières attestés notamment par la récente tragédie de Gatumba ², avec comme conséquence éventuelle une criminalisation des sociétés est-africaines qui s'alimente d'une forte « hystérie » identitaire. C'est dire que l'enjeu régional d'une politique de rapatriement des réfugiés burundais consiste

¹ L'intervention rwandaise en RDC a été justifiée par la poursuite des ex-FAR et Interahamwe. En mai 2004, le Président rwandais a réitéré sa menace de faire retourner ses troupes en RDC si les rebelles rwandais continuaient de menacer la sécurité de son pays à partir de l'Est du Congo. A la mi-Août 2004, le chef d'Etat-Major de l'Armée burundaise a protesté contre l'incursion d'éléments Mayi Mayi à l'intérieur du Burundi lors du massacre de Gatumba, menaçant d'exercer son droit de poursuite. Voir également à ce sujet Rutinwa, *Refugees protection and interstate security : lessons from the recent tensions between Burundi and Tanzania*, IFRA, Oxford, mars 1999).

² Human Rights Watch, *Burundi. La justice doit faire partie du processus de paix*, Volume 12, number 2 (A), avril 2000 ; Human Rights Watch World, *Burundi. Le massacre de Gatumba*, septembre 2004..

d'abord en une question de stabilité régionale préalable à une construction régionale¹.

En outre, la détresse matérielle des réfugiés comme des déplacés pose aux humanitaires, aux coopérations bilatérales et multilatérales ainsi qu'au système des Nations Unies des questions nombreuses, en particulier en ce qui concerne l'assistance. Sensibles aux pressions de leurs opinions, les gouvernants des pays du Nord, grands pourvoyeurs des aides, voudraient voir les problèmes des réfugiés résolus définitivement. Au delà de l'humanitaire et des principes démocratiques, ces pays ont des intérêts économiques, stratégiques et politiques dans la région des Grands Lacs. Ils voudraient donc réduire au strict minimum les facteurs d'instabilité dont les camps de réfugiés et les rébellions sont les principaux animateurs.

¹Thibon, C., *op cit.*, pp. 9-10.

V. ANALYSE CRITIQUE DE L'APPROCHE D'ARUSHA

Il est incontestable que c'est avec l'inscription de la question des réfugiés à l'agenda des négociations politiques d'Arusha que cette dernière a été véritablement placée au rang des préoccupations politiques pour quatre raisons :

- i) Les débats opposent les différents protagonistes et la gestion de la question des sinistrés ne relève plus de la seule mécanique autoritaire inspirée de la vision gouvernementale ;
- ii) Pour la toute la première fois, on définit de manière claire et dans une optique qui cherche à améliorer leur sort, les droits du sinistré et du réfugié en particulier ;
- iii) La solution préconisée s'avère globale et s'inscrit dans une perspective de long terme appelant la création d'une Commission Nationale de la Réhabilitation des Sinistrés (CNRS), enfin ;
- iv) Même s'il n'arrive pas à trouver des moyens à la hauteur du défi, le gouvernement semble conscient de l'exigence financière de la mise en œuvre de sa politique et le règlement de la question table manifestement sur l'appui de la communauté internationale.

Le présent chapitre se veut une analyse des performances et des limites de l'approche politique et institutionnelle inspirée d'Arusha, notamment à travers l'analyse des mécanismes de fonctionnement des structures qui en sont issues.

V.1. L'esprit et les principes qui régissent la CNRS

Pour éviter l'écueil auquel se sont heurtées les commissions antérieures, la loi portant création de la CNRS précise l'esprit et la façon dont se déroulera le règlement des contentieux nés à l'occasion des opérations de réinstallation des sinistrés. L'article 9 stipule que « La Commission dispose des pouvoirs les plus étendus en agissant en tant qu'amiable compositeur pour régler les problèmes liés aux terres et aux autres droits dans le cadre de la réhabilitation des sinistrés. Les décisions sont guidées par l'impératif de concilier les objectifs du respect de la loi, de l'équité, de la réconciliation et de la paix sociale ». Le principe est en soi louable, mais sa mise en œuvre risque de poser problème, dès lorsqu'il s'agit d'arbitrer des conflits sur base d'intérêts matériels antagonistes. Au demeurant, il n'est pas toujours facile ni possible de concilier le réalisme avec les exigences de la morale et du droit ?

L'article 4 prévoit que la Commission étudie « les possibilités d'indemnisation ou de compensation pour les victimes et les sinistrés ». En adoptant ce principe , le législateur a voulu se conformer aux lois et règlements en vigueur, mais également éviter les frustrations observées par le passé et qui ont souvent constitué une entrave à un véritable rapatriement, en introduisant une innovation qui devrait réduire le nombre de contestations à l'issue du règlement des litiges fonciers et autres. Cependant, si l'on peut être satisfait à l'idée d'introduction du principe d'indemnisation et / ou de compensation, on ne peut pas exclure le risque que les litiges réglés par les anciennes commissions soient relancés par des concernés soucieux de jouir des avantages reconnus par cet article.¹ La CNRS semble en être

¹ Nahimana, J., *op. cit.*

consciente, cependant, si elle préconise que « les cas litigieux déjà en instance judiciaire ou en cours de résolution auprès d'autres services publics (...) ne seront pas interrompus dans leurs traitements », elle ne dit rien sur les litiges déjà tranchés. Enfin, dans la mesure où il est envisagé d'indemniser les réfugiés dont les biens ont été expropriés, même s'ils restaient dans leur lieu d'exil, il faudrait aussi prévoir qu'ils pourraient être de nouveau demandeurs de réinstallation le jour où ils choisiront de rentrer.

Pour résoudre les conflits entre les sinistrés et les occupants de leurs propriétés, la CNRS a élaboré une série de procédures consensuelles rassemblées dans un *Guide méthodologique de traitement des litiges relatifs aux terres et aux autres biens des sinistrés* et qui a déjà fait objet de discussions entre différents intervenants sur terrain au mois de décembre 2004. Le premier mérite du document est qu'il énonce une série de principes qui constituent un outil de référence dans le règlement des conflits, ce qui constitue un début d'uniformisation et d'harmonisation qui devrait protéger les sinistrés contre les risques des sentences arbitraires.

Le deuxième mérite est que le guide met l'accent sur les solutions locales. Les critères arrêtés s'inscrivent effectivement dans une optique de réconciliation. D'abord ils privilégient l'entente avec possibilités de cohabitation de deux prétendants à une même terre assortie d'une indemnisation à chaque partie pour la terre, les cultures et les autres plantations qu'elle aurait cédées. Le guide semble bâti autour du consensus qu'il faudrait solliciter le moins possible les voies de justice et privilégier l'arrangement à l'amiable au besoin avec le concours des notables locaux. Cependant, même dans ce cas, il faudra prévoir une formule d'officialisation et d'entérinement des compromis pour parer à toute éventualité de remise en cause par une des parties ou de leurs ayant-droit.

Ensuite, en matière de règlement foncier, le document a dressé un inventaire de scénarios combinant des facteurs de conditions d'accès à la terre, de mise en valeur partielle ou totale, avec construction ou non sur la parcelle, des critères de résidence, la possession d'une ou de plusieurs terres, l'étendue de la terre qui peut impliquer des possibilités de partage, etc., avec chaque fois des directives de règlement de chaque type de situation en fonction des paramètres qui la composent. Non seulement ces critères complètent l'outil de travail, mais en plus constituent-ils des éléments qu'il sera possible d'expliquer aux protagonistes afin de les amener, si non à participer à la définition des solutions, au moins à adhérer à celles que la CNRS ou les notables locaux auront proposées.

Instruits par l'expérience, la CNRS comme les négociateurs d'Arusha, semble avoir renoncé aux solutions porteuses de violences. La question des biens et des propriétés occupés ou spoliés après les événements de 1972-1973 et même ceux de 1993 éventuellement, concerne parfois des réseaux familiaux, sociaux, politiques et économiques de l'*establishment* politique actuel qu'il serait risqué de brusquer. Le cas des terres de Gatakwa et la gêne qu'en ont eue les gouvernants ont montré toute l'ampleur de la question. C'est pourquoi le consensus qui semble aujourd'hui arrêté est d'affirmer uniquement le droit de propriété à chaque sinistré sans droit absolu de recouvrer ses biens antérieurs. Si en 1993, « favoriser la réinstallation des réfugiés sur leurs terres, c'était prendre le risque de provoquer l'expulsion des

occupants et un nouveau flux de réfugiés paysans chassés par d'autres paysans » ¹, on s'imagine bien ce que cela serait aujourd'hui.

Le troisième mérite réside dans l'inclusivité de la démarche : ainsi, la CNRS s'engage à trouver des terres et à assister les « sans terre et sans référence ». Même les terres appartenant à des réfugiés qui ne rentrent pas encore devraient être inventoriées et protégées. A côté des terres, ce qu'on appelle les autres biens incluse notamment entre autres biens les biens meubles et immeubles, les équipements industriels, artisanaux et ménagers, les biens de commerce, les matériels roulants et d'embarcation, le gros et petit bétail, la volaille, l'apiculture et la pisciculture, ainsi que les plantations végétales. En étendant l'indemnisation à toutes sortes de biens, le guide semble étendre la notion de sinistré à quiconque a perdu ses biens du fait de cette crise, ce qui nous semble parfaitement logique, dès lors qu'il est question de rétablir les gens dans leurs biens et qu'il faut éviter des règlements qui feraient le lit des conflits futur.

Mais, dans la mesure où une interprétation aussi extensive de la notion du sinistré ne semble pas correspondre avec celle contenue dans les différents documents d'usage, il est à craindre que des esprits procéduriers ou des donateurs ne penchent vers une définition restrictive qui exclurait du bénéfice du rétablissement matériel les personnes n'ayant été ni réfugiées ni déplacées. En outre, l'acceptation d'un tel principe implique un travail d'inventaire d'autant plus difficile à conduire et à contrôler qu'il n'existe quasiment aucune base fiable de vérification pour certains types de biens. Or, le piège de l'exagération risque de démotiver des bailleurs de fonds de bonne foi.

Pour le cas d'une terre occupée par des infrastructures d'intérêt public ou socio-communautaires, le sinistré sera installé ailleurs et il est indemnisé ou bénéficiera du terrain restant au cas où il y en aurait. Enfin, le sinistré qui ne peut pas encore rentrer sur sa colline, sera installé provisoirement sur une autre terre proche de chez lui.

Notre adhésion à l'essentiel des principes de règlement des conflits ne nous empêche pourtant pas de revenir sur un certain nombre d'interrogations que soulève le cadre institutionnel préconisé pour la mise en œuvre de cette politique et qui renvoient principalement à la raison d'être et les missions du MRRDR à la faveur du nouvel environnement résultant de la création de la CNRS, la composition de la CNRS et le profil de ses membres, ainsi qu'à ses relations avec la tutelle et les autres structures gouvernementales.

V.2. Les raisons d'être et les missions du MRRDR.

Bien que l'assistance envers les groupes vulnérables soit normalement du ressort du Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme, on peut comprendre que la gravité et la complexité de la question des sinistrés, de même que l'ampleur des moyens requis pour leur venir en aide, soient à l'origine de la

¹ Cochet, H., « Du conflit Etat-paysannerie au conflit ethnique ? », Chrétien, J.-P. et Mukuri, M. (sous la direction de), *Burundi la fracture identitaire. Logiques de violence et certitudes ethniques*, Paris, Karthala, 2002, p. 451.

création du MRRDR depuis 1994 pour prendre en charge les besoins spécifiques des sinistrés .

Cependant, aujourd'hui encore, le volet action sociale du ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme comporte 2 volets, à savoir : l'assistance sociale envers certains groupes défavorisés et *l'assistance aux sinistrés de guerre*. En ce qui concerne la réinsertion et la réinstallation des déplacés et des rapatriés, la politique sectorielle de ce ministère met l'accent sur l'assistance humanitaire, le rapatriement volontaire des réfugiés burundais, la réinstallation définitive des sinistrés par la construction des logements, leur réinsertion à travers des activités génératrices de revenus. Dès lors la question du partage des compétences, en claire celle de la cohérence des structures de l'Etat et de la coordination de l'action gouvernementale est ici posée.

La deuxième question soulevée reste celle des limites du mandat du MRRDR eu égard à celui des autres ministères par rapport à cette question spécifique : en effet, bien d'autres politiques sectorielles comportent des allusions à l'assistance des sinistrés. Rappelons d'abord que la réinstallation et la réintégration des sinistrés du conflit et des groupes défavorisés dans le circuit économique constitue un des 6 axes stratégiques du CSLP I et que ce faisant, il serait difficilement concevable que sa mise en œuvre soit du ressort d'un seul ministère . Dès que ce ministère dépasse le champ de l'urgence et de l'humanitaire en embraye sur les questions de développement qu'implique forcément la notion de réinsertion, les chevauchements semblent inévitables. Nous y reviendrons.

V.3. Composition de la CNRS et profils de ses membres:

Dans la mesure où la loi qui crée la CNRS précise que les membres qui la composent proviennent principalement des partis signataires, on peut craindre un risque de plus pour la politisation de la gestion du rapatriement et de la réinstallation au détriment des intérêts des bénéficiaires de l'opération ¹. D'un autre point de vue, l'importance numérique de cette commission, doublée des perspectives de création des commissions similaires décentralisées aux niveaux provincial et communal et dont les membres seront rémunérés, pourrait se lire comme une volonté de redistribution qui alourdirait forcément les charges administratives au détriment de l'efficacité sur terrain.

La CNRS compte aujourd'hui 32 membres : la loi précise que les membres de la CNRS sont des « cadres politiques » et « permanents qui consacrent tout leur temps aux activités de la Commission » et reçoivent en retour des « émoluments et avantages sociaux identiques pour tous » ². En préconisant que la CNRS ne soit composée que des cadres de partis signataires, apparemment sans aucune autre exigence, il y a risque que des cadres politiques investissent un champ technique sans qu'ils y soient nécessairement préparés avec des risques conséquents en termes d'efficacité de leur interventions.

¹ Aujourd'hui, les radios font déjà état d'un certain recul du mouvement de rapatriement volontaire, voire des mouvements de retour liés aux discours de pré-campagne qu'on commence à entendre. Radio Publique Africaine, édition matinale du 6 octobre 2004.

² Règlement d'ordre intérieur de la CNRS, articles 15 à 18.

Peut-on alors se conforter à ce constat que ses membres étant suffisamment nombreux, il y a de fortes chances d'y trouver les différentes compétences dont la Commission a besoin pour remplir ses nombreuses et diverses missions ? Un tel optimisme est tempéré par le fait qu'aucune exigence de profil technique n'a manifestement présidé à la désignation des membres de cette commission, pour la plupart présentés par les Etats-majors de leurs partis d'appartenance.

Certes, en plus des parties signataires autorisées à fournir des membres à la commission « pour autant qu'elles le désirent », l'article 5 de la loi prévoit que ces membres proviennent aussi des « autres secteurs de la vie nationale » en veillant aux « équilibres ethniques, régionaux et de genre ». En son article 6, la même loi préconise que la nomination de ses membres se fait après consultation des parties signataires mais également de la « Société civile ». Enfin, en plus de leur « moralité et intégrité », -une exigence au demeurant difficile à satisfaire dans le contexte burundais -, ils sont choisis en fonction de « leur compétence », ce qui sur un plan pratique aurait dû incontestablement passer par un système de sélection sur base des critères connus du public ou tout au moins une définition préalable des critères.

Or, malgré l'obsession unitaire contenue dans cette disposition, c'est davantage l'irrésistible tentation de l'exclusion qui a triomphé : en effet, si un critère aussi formel et aussi simple à satisfaire que l'équilibre régional ¹ n'a pu être respecté, quelle raison aurait-on de croire qu'on a davantage tenu compte des exigences aussi subtiles que contraignantes que celles de la compétence et de la consultation de la société civile ? Et pourtant, Dieu seul sait si, dans le contexte actuel, les sinistrés pour les intérêts desquels cette commission a été conçue et qui sont par ailleurs un produit des contradictions du système et des acteurs politiques, avaient avantage à être servis par une commission politiquement incolore !

On peut penser qu'un tel risque d'insuffisances, est également minimisé par la latitude qu'a légalement la Commission de « solliciter le concours de tout service ou de toute personne dont les compétences lui sont utiles (art. 11) » et son plan d'action le prévoit ainsi, mais ceci soulève de nouveau la question de l'alourdissement des charges de fonctionnement. Et dans le cas où elle envisagerait de s'entourer des équipes permanentes de techniciens, le même reproche reste valable. Il s'y ajouterait aussi que ces techniciens chercheraient au moins à aligner leur statut sur celui des membres de la CNRS, sachant bien que ces derniers continueraient à se prévaloir du statut d'employeurs avec ce que cela implique en termes d'autorité et de traitement préférentiel. De nouveau, le risque de blocage est là.

Aujourd'hui, la Commission est divisée en 6 sous-commissions de travail comprenant chacune deux volets, à savoir : i) la sous-commission chargée du rapatriement et du retour des sinistrés ; ii) la sous-commission chargée des questions des terres et autres biens ; iii) la sous-commission chargée de la gestion et de la coordination des aides humanitaires ; iv) la sous-commission chargée de la réinstallation des sinistrés, de la réhabilitation et de la promotion des infrastructures socio-communautaires ; v) la sous-commission chargée de la réinsertion socio-

¹ Au moins trois provinces, à savoir Makamba, Rutana et Ruyigi, qui de surcroît comptent parmi les provinces les plus sinistrées, n'étaient pas représentées lors de la mise sur pied de cette commission qui au départ comptait 28 membres. Il se pourrait qu'avec l'adjonction des 4 membres du CNDD-FDD, l'une ou l'autre des trois provinces ait pu être représentée.

économique et administrative des sinistrés, ainsi que ; vi) la sous-commission chargée de l'administration et des finances.

Chacune des sous-commissions est dirigée par un Président qui coordonne ses activités, et chaque volet est supervisé par un membre de la CNRS. Le pays est également divisé en 4 régions d'intervention couvrant chacune 4 provinces en moyenne. Chacune est placée sous la responsabilité de deux coordonnateurs de région dont un principal, également tous membres de la CNRS. En dessous des régions, viennent les antennes qui sont des structures d'exécution des activités de la CNRS chargées de canaliser les actions concrètes de la CNRS vers les sinistrés. Ces antennes sont notamment chargées de l'inventaire des besoins des sinistrés et de les transmettre aux coordonnateurs de leurs régions ; de la participation à la préparation et l'exécution des activités sur terrain, ainsi que de la présentation régulière des rapports aux coordonnateurs régionaux¹.

Les 6 commissions techniques, les 12 volets et les 4 antennes régionales de la CNRS ont donc tous été confiés à des membres de la CNRS avec d'ailleurs des dédoublements de responsabilités². Or, depuis le décret qui allège la structure du MRRDR, de nombreux cadres de ce ministère ont été transférés à la CNRS, mais il est à tout le moins surprenant qu'ils apparaissent si peu dans la structure opérationnelle de la CNRS alors qu'ils étaient logiquement venus mettre leur expérience au service de la nouvelle structure.

V.4. La CNRS face à sa tutelle

La troisième question concerne la délimitation des compétences entre le MRRDR et la CNRS. La question de la mise en place et du mandat de la CNRS a été discutée dans le cadre de la Commission IV qui était semble-t-il dirigée par un membre qui connaissait bien le Burundi pour y avoir séjourné dans le cadre des missions des équipes préparatoires de la mise en place de processus de négociation et de son équipe de facilitation. La première anomalie réside en ceci qu'aucun cadre du MRRDR qui à notre sens était le partenaire technique et institutionnel incontournable n'aurait jamais pris part aux travaux de cette commission³.

Cette question de compétences se serait semble-t-il posée à la création de la CNRS, en termes de savoir si le ministère de tutelle devait alors disparaître ou rester⁴. Même s'il y en a qui estiment que la mise de la CNRS sous tutelle du gouvernement, s'est faite « en violation flagrante de l'Accord d'Arusha » et que « le décret d'application publié en août 2003 renforça encore cette dépendance administrative et financière »⁵, il n'empêche que la formule actuelle qui a été préférée à d'autres alternatives s'inscrit dans l'esprit *arushien* de dualité ou de partage des pouvoirs selon le bord des analystes. Mais on s'empêcherait

¹ Règlement d'ordre intérieur de la CNRS, 27 mars 2003.

² Il y a au total 26 membres des commissions, 4 chefs d'antennes, chefs de volets, le tout devant être partagé entre 32 membres

³ Les noms de deux cadres du ministère cités comme ayant séjourné à Arusha et éventuellement associés aux débats de cette commission n'y ont été qu'à titre de délégués de leurs partis, respectivement le RADDES et MSP-Inkinzo.

⁴ Entretien avec un ancien cadre du MRRDR, Bujumbura, 27 mars 2005.

⁵ ICG, *Réfugiés et déplacés burundais : construire d'urgence un consensus sur le rapatriement et la réinstallation*, Nairobi / Bruxelles, 2 décembre 2003.

difficilement d'y voir une source possible de dualité de compétences et de blocages mutuels, dont la récente polémique entre le ministre de tutelle et le Président de la CNRS autour des maisons de sinistrés de Carama ne constitue peut-être qu'un avant-goût.

Déjà la confrontation du décret n°100/162 du 30 octobre 2002 fixant les missions et l'organisation du MRRDR à la loi créant la CNRS laisse entrevoir des confusions de compétences : on demande au ministère « d'exécuter la politique nationale de réinstallation et de réinsertion des sinistrés » en même temps qu'on lui demande d'en « assurer le suivi de la mise en œuvre par la CNRS ». Qui des deux exécute ou quelle différence y aurait-il entre exécuter et mettre en œuvre ?

« La CNRS dispose d'une autonomie administrative et financière , mais elle est en même temps placée sous la tutelle du MRRDR qui constitue également une instance de recours pour les décisions prises par la CNRS. Celle-ci doit mettre en œuvre la politique nationale de réinsertion conçue par le MRRDR, suivant des modalités qu'elle juge utile. Son autonomie est essentiellement d'ordre administratif et opérationnel , ce qui peut surprendre pour une commission composée de représentants de partis politiques et non pas de techniciens en matière de réinsertion »¹. Cette dépendance administrative et financière constituerait déjà aux yeux de certains, un source de réticences au déblocage des appuis financiers attendus : « Cette mise sous tutelle de la CNRS (...) ne sert en aucun cas les intérêts des réfugiés ou des déplacés »². La question soulevée par une telle analyse est de savoir si on peut accroître son autonomie tout en conservant la tutelle ou si les deux structures peuvent coexister de manière indépendante ?

Les interrogations soulevées au sujet du institutionnel de la réinstallation, la réintégration et réinsertion des sinistrés viennent du fait qu'on a confié des missions techniques à une Commission politique. Ce qui s'explique par le fait que d'une pierre on devait faire deux coups, étant donné qu'au-delà de l'assistance aux sinistrés, il y avait aussi des considérations strictement existentielles en jeu. De plus, à partir du moment où cette commission devait contrôler d'énormes ressources³, le besoin d'un contrôle réciproque est vite apparu , justifiant le maintien de la dualité des structures.: « Cette mise sous tutelle de la CNRS est un fait un compromis politique trouvé entre les leaders de la transition du FRODEBU et de l'Union pour le progrès national (UPRONA) pour pouvoir bénéficier ensemble de la manne financière et des bénéfices politiques liés à la gestion du rapatriement et de la réinstallation »⁴. Avec une direction bicéphale d'une commission dont tous les membres sont apparemment égaux cette équation avait été à notre sens résolue.

V.5. Les missions de la CNRS face aux autres structures de l'Etat

De manière extensive cette question se pose aussi pour les rapports que la CNRS est appelée à développer avec les autres structures de l'Etat chargée des missions sectorielles. L'apparence de superstructure l'expose manifestement à une concurrence avec d'autres structures de l'Etat comme le révèle la lecture de

¹ Nations Unies, *Burundi. Bilan commun de pays, op.cit.*, p. 81.

² ICG, *Réfugiés et déplacés burundais ...*, op. cit.

³ Dont l'opinion commence déjà à stigmatiser l'usage politique.

⁴ ICG, op. cit.

certaines politiques sectorielles: la CNRS vient de se doter d'un plan d'action qui comprend cinq composantes, à savoir : i) la préparation du rapatriement et du retour des déplacés, regroupés et dispersés ; ii) la réinstallation des sinistrés ; iii) la gestion des plaintes et réinsertion des sinistrés ; iv) la gestion et la coordination de l'Assistance humanitaire, et enfin, v) la reconstruction et l'établissement définitif des sinistrés ¹. Si les 4 premiers volets sont spécifiques ses missions, en revanche on se demande si l'œuvre de reconstruction ne dépasse peut-être pas son champ de compétences, surtout lorsque l'on sait que le ministère de la Planification du Développement a également la Reconstruction dans ses attributions, et qu'il comprend d'ailleurs dans son organigramme, un département chargé de la Reconstruction.

De même, dans ses stratégies d'amélioration de l'accessibilité aux services de santé, le Ministère de la Santé publique préconise la prise en charge sanitaires des groupes les plus vulnérables dont les personnes sinistrées ; le ministère des Travaux publics a un programme de développement urbain décentralisé intégrant la reconstruction et la réinstallation des sinistrés dans le milieu urbain. Ce programme couvre au moins 12 centres urbains répartis dans 12 provinces rurales. Son plan d'action pour le secteur de l'urbanisme et de l'habitat 2002-2004 comporte également des actions en faveur des sinistrés ; dans le domaine de la promotion de l'emploi, le ministère du Travail et sécurité sociale préconise la réintégration des démobilisés et des rapatriés. Enfin, le ministère de l'Agriculture et de l'élevage a un volet repeuplement du cheptel animal par importation du bétail amélioré ², et on pourrait sans doute prolonger l'énumération.

Si on analyse maintenant ses missions, on cède facilement à la conviction que certaines d'entre elles seraient mieux accomplies dans le cadre des attributions régulières de certains ministères sectoriels. Qu'on en juge : On demande à la CNRS de mettre en place des mécanismes destinés à aider les élèves et les étudiants sinistrés à réintégrer les écoles et les institutions d'enseignement supérieur du pays en tenant compte du niveau acquis par chacun. Le ministère de l'Education nationale, n'est-il pas plus indiqué ? On lui demande également de : i) aider les rapatriés à régler les litiges en cours dans leur pays d'asile portant notamment sur les biens immobiliers, les comptes en banque, la sécurité sociale ³ ; ii) aider ceux qui ont été employés dans le pays d'asile à recevoir la pension à laquelle ils peuvent prétendre ; iii) étudier les modalités d'indemnisation et de compensation des rapatriés pour les biens laissés dans le pays d'asile qu'ils ne peuvent ni emporter ni vendre, ou dont ils ne peuvent tirer aucun profit, et, enfin, ; iv) aider les élèves et étudiants des deux dernières années du primaire, du secondaire ou du supérieur qui souhaitent terminer leurs études dans leur pays d'accueil ⁴. Entre la CNRS et les missions diplomatiques à l'étranger qui relèvent bien évidemment du ministère des Relations extérieures, qui ferait mieux l'affaire ?

On lui demande d'organiser des campagnes d'information et de sensibilisation à l'intention des sinistrés sur les mécanismes de cohabitation pacifique et de retour sur les collines d'origine alors qu'on a parallèlement un ministère chargé du

¹ *Présentation du plan d'action de la commission nationale de réhabilitation des sinistrés,*

² Pour ce paragraphe, consulter les politiques sectorielles des ministères mentionnés.

³ Signifie que l'action devrait à notre sens relever de ce ministère

⁴ Article 5 de la loi sur la CNRS.

processus de paix. Enfin, le recensement multidimensionnel des sinistrés qu'on lui demande, ne pourrait-il être fait par le Département de la population et l'ISTEEBU qui exécutent également des missions de l'Etat ?

V.6. La CNRS et les contraintes de terrain

V.6.1. Les contraintes dues aux sinistrés eux-mêmes

Les sinistrés présentent souvent des réclamations ambiguës auxquelles il devient difficile de donner une suite satisfaisante. Ces ambiguïtés tiennent à l'impossibilité de reconnaître la terre anciennement occupée par les parents, situation fréquente chez les rapatriés qui se sont exilés très jeunes ou nés en exil alors que les parents sont morts avant le rapatriement. Même lorsque la commune renommée confirme l'existence de la propriété, la défaillance de la mémoire ou un réaménagement de l'espace intervenu durant l'exil empêchent d'en indiquer clairement les limites, d'autant plus qu'il ne manque pas de voisins malins pour détruire ou déplacer les indicateurs de limites. Si cela s'est vu sur les propriétés des sinistrés de 1993, il n'y a pas de raison que ça ne se fasse pas sur les terres de réfugiés 1972.

Dans d'autres circonstances, le manque de pièces justificatives pour prouver la propriété d'une terre ou d'un immeuble, de même que le recours au mensonge délibéré de la part de certains rapatriés, un mensonge qui peut concerner autant la région de provenance, la propriété elle-même que les limites du terrain, déroutent les membres de la commission. En effet, afin de pouvoir être réinstallés dans cette région, certains rapatriés trouvent intérêt à se déclarer originaires de Rumonge que d'ailleurs.

V.6.2. Contraintes dues aux occupants actuels.

Etant les grands perdants des règlements induits par le rapatriement, il est tout à fait compréhensible, ou tout au moins doit-on s'y attendre, que les occupants actuels affichent parfois un comportement et des attitudes de nature à compliquer le traitement des conflits. D'autant plus qu'ils peuvent jouer sur le manque de pièces justificatives ou le manque d'information de la part de jeunes rapatriés pour brouiller la vérité.

Les attitudes de résistance se remarquent davantage chez des gens qui ont acquis des terres restées vacantes après les événements de 1972, mais qui vivaient dans d'autres régions du pays et qui ne se sont pas installés à Rumonge, surtout lorsqu'en plus ils n'ont pas mis en valeur la propriété acquise.

De même dans le cas d'une forte mise en valeur d'un terrain acquis de mauvaise foi, alors qu'il n'était ou presque pas exploité, l'expropriation alourdit ou complique la procédure d'indemnisation. Le passage d'une terre ou d'une maison entre les mains de plusieurs personnes tend à brouiller les enquêtes et expose à des risques de réparation d'une injustice par une autre, le droit faisant parfois fi de la logique ou de l'équité.

V.6.3. Contraintes dues aux pouvoirs publics.

Les pouvoirs publics se rendent coupables du pourrissement de situations, en péchant par action ou par omission dans la prévention et/ou le traitement des conflits opposant les sinistrés et les autres couches de la population.

La question est posée au moment où la machine judiciaire est complètement grippée ; il y a risque que la compétence reconnue à la CNRS soit perçue par certains magistrats comme un empiètement sur leurs prérogatives et l'hésitation observée au niveau des cours et tribunaux dans le règlement des litiges depuis la création de la CNRS ¹ tendrait à le faire croire. Ce constat soulève donc la question d'un travail de clarification nécessaire pour faire la part des choses, et notamment rassurer les magistrats que leur mission reste entière et n'est en aucun cas contrariée par les actions de la CNRS, même si le zèle, l'insuffisance d'information ou les difficultés d'appréciation du champ des compétences chez certains intervenants peuvent faire qu'il y ait des chevauchements ou des empiètements. De ce point de vue, on peut déjà se féliciter que la loi créant la CNRS ne crée aucune équivoque.

V.6.4. Les partis et mouvements politiques

A la suite de la signature de cet Accord, un Accord tripartite sur le rapatriement volontaire a pu être signé à Dar Es-Salaam le 8 mai 2001 entre les Gouvernements burundais et tanzanien et le HCR. Il reprend l'esprit humanitaire de celui de 1998, c'est à dire le rejet du refoulement forcé, et l'option en faveur du rapatriement volontaire des réfugiés. L'accord tripartite est assorti d'un plan de contingence pour le rapatriement prévoyant le retour de tous les réfugiés burundais vivant en Tanzanie endéans une période de six mois. Cet Accord a donné naissance à une commission tripartite chargée de la planification et de la supervision de la mise en œuvre de l'opération de rapatriement, qui a démarré le 4 avril 2002, via le point d'entrée de Kobero en province Muyinga.

Au lieu de contribuer à l'éducation de la société, certains partis et mouvements politiques, des acteurs politiques rattrapés par les promesses faites à leur électorat, de même que certains média, se mettent à exploiter de façon tendancieuse les conflits nés de ce mouvement de rapatriement. Ce faisant, ils intoxiquent l'opinion publique et influencent négativement le traitement équitable des conflits par les instances habilitées.

Aujourd'hui, la tentation de la violence, qui amène certains sinistrés à vouloir récupérer des terres ou des immeubles par force en ignorant toutes les instances arbitrales (*Abashingantahe*), administratives (administration, structures de la CNRS) ou judiciaires, se nourrit autant de la violence ambiante, de l'anomie de l'Etat, des rancœurs que des assurances données par certains politiciens soucieux de manipuler des situations conflictuelles ou devenus de véritables rentiers du désordre ou alors prisonniers des promesses faites à leur base politique.

1

V. 7. Analyse de la philosophie et de la pratique humanitaires

V. 7.1. Les intervenants

L'assistance humanitaire vient pour l'essentiel d'organismes du système des Nations Unies, d'ONG étrangères et du Gouvernement à travers le MRRDR. Il est difficile, si pas impossible, de faire le bilan de cette aide, pour autant qu'on ne soit pas un chroniqueur avéré.

Au niveau des organismes du système des Nations Unies, les acteurs les plus mentionnés sont l'UNICEF, le PAM, le HCR et le PNUD. Le PNUD et le HCR fournissent un appui institutionnel respectivement à travers le programme Cadre d'Assistance aux Communautés (PCAC) et le projet Installation Locale des Rapatriés. Dans le cadre du PCAC, des projets pilotes de réinstallation et réinsertion ont été montés à hauteur de 2 852 027\$ des EU, tandis que 29 456 tôles ont été accordées par le MRRDR aux provinces à haute concentration de sinistrés pour la réhabilitation des infrastructures communautaires¹.

Le projet *Appui au Rapatriement et à la Réinsertion des sinistrés burundais* communément dénommé projet HCR/CNRS s'occupe des opérations du rapatriement et fonctionne dans le cadre de l'environnement politique et juridique né de l'Accord tripartite de 2001. Il intervient dans deux volets, à savoir : le rapatriement et la réinsertion. Le rapatriement couvre toutes les opérations techniques comprenant l'accueil, l'enregistrement sur le point d'entrée et le transfert des rapatriés dans leurs communes ou zones quand c'est possible et qu'ils atteignent une masse critique pouvant justifier un transport collectif.

Au niveau gouvernemental, l'intervention en faveur des sinistrés s'est souvent articulée autour de trois axes : l'aide humanitaire, l'installation des déplacés sur des sites ainsi que des tentatives d'études sur la problématique des sinistrés et de leur réinstallation. Au niveau de la réinstallation et de la réinsertion, le MRRDR s'est investi dans les domaines de la reconstruction de maisons pour les sinistrés, le choix et l'aménagement des sites, la réhabilitation de certaines infrastructures sociales, la mise à la disposition des services sociaux de base et surtout la promotion des activités génératrices de revenus².

¹ Nahimana, J., « L'identification des terres pour la réinstallation des rapatriés », communication au séminaire sur *Le retour ... des réfugiés*, op. cit.

² MRRDR, *Evaluation des principales activités du ministère, de 1997 à septembre 1999*, Bujumbura, novembre 1999 ; MRRDR, *Stratégie nationale de réinstallation et de réinsertion des personnes sinistrées au Burundi*, Bujumbura, septembre 2002.

Tableau n°9 : Evolution des dépenses (en milliers de frs bu) d'assistance publique aux sinistrés

Rubriques de dépenses	1995	1996	1997	1998	Jusqu'en sept. 1999
Transport	70 927	85 562	96 515	-	-
Soins de santé	41 029	60 722	208 679	521 596	466 753
Frais de reconstruction	-	-	643 245	1 311 002	584 539
Equipement	15 722	-	-	-	-
Aménagement des sites	2 258	-	-	-	-
Semences	332 240	104 800	169 411	-	-
Aide d'urgence	-	-	182 565	180 229	41 430
Assistance aux élèves	-	57 024	228 945	90 925	10 921
Fonctionnement	-	-	116 427	339 910	131 955
Total	462 179	308 109	1379 864	2 443 664	1 235 601

Source : Nkurunziza, P., *Evolution de la problématique des sinistrés*, op. cit. ; MRRDR, *Evaluation des principales activités du ministère de septembre 1997 à septembre 1999*, novembre 1999.

En dépit du montant des dépenses, il est clair qu'eu égard aux besoins, ces montants restent forcément insignifiants. Au-delà des formes d'assistance diverses que nous venons de récapituler, le gros des efforts du ministère et des autres partenaires porte sur la construction de logements aux sinistrés. Jusqu' à la fin de l'année 1999, environ 50 000 maisons avaient été reconstruites pour un coût total de 2 538 788 237frs bu par le MRRDR et ses partenaires, notamment les agences des Nations Unies, les ONG tant nationales qu'internationales ainsi que les confessions religieuses ¹. Entre 1997 et 2002, le MRRDR a contribué à la construction / réhabilitation de plus de 30 000 maisons au moment où d'autres intervenants ont appuyé la construction / reconstruction d'environ 20 000 maisons ².

Dans le domaine de l'éducation, le ministère a assisté 15 000 élèves indigents en moyenne par an pour un total de 615 508 000francs burundais. Cependant, depuis l'année scolaire 2001-02, la prise en charge des élèves indigents est du ressort du ministère de l'Education nationale et des collectivités locales.

De 1997 à 99, l'assistance sanitaire offerte par le ministère à la Réinsertion et à la réinstallation des personnes déplacées et rapatriées a bénéficié à 23 582 sinistrés sous forme de soins, auxquels s'ajoutait une distribution de cartes d'assurance-maladie pour une valeur de 1.2 milliards ³. Le plan triennal entré en vigueur avec l'an 2000 prévoyait 1.1 milliards de frs au titre d'assistance sanitaire aux populations sinistrées ; une enveloppe à laquelle le ministère concerné devait contribuer sous forme de distribution de cartes d'assurance-maladie à 16 500 ménages la première année, de frais d'hospitalisation et de fournitures pharmaceutiques pour une

¹ MRRDR, *Evaluation des principales activités du ministère de 1997 à septembre 1999*, op. cit.

² Ministère à la Réinsertion et à la Réinstallation des Déplacés et des Rapatriés : *Politique sectorielle du ministère*, novembre 2002

³ A raison de 208 millions en 1997, 521 en 1998 et 466 en 99.

enveloppe forfaitaire de 20 000 frs par ménage et par an. De 1997 à 2001, le MRRDR aurait assisté au total environ 90 000 sinistrés en soins de santé.

Tableau n °10 : Evolution de l'effectif des sinistrés assistés par le MRRDR ¹

Nature de prestations	Nombre de sinistrés assistés				
	1998	1999	2000	2001	2002
Hospitalisations	6131	5043	3066	1298	553
Soins ambulatoires	3773	3087	1041	896	555
Fournitures de médicaments	13678	11116	5298	3810	2004
Total	23582	19246	9405	6004	3112

Source :

Le troisième type d'intervenants est constitué par les ONGs. Certaines d'entre elles n'ont cependant qu'une existence ou tout au moins un programme d'assistance éphémère, et la nature de leurs interventions elle-même est parfois ponctuelle, même si elle peut être souvent structurelle et quasi-permanente pour certaines d'entre elles. De plus, nombre d'entre elles changent souvent de secteur d'intervention et de champ d'action géographique en fonction de leurs possibilités ou de leur programmation, lorsqu'elles ne s'érigent pas en sous-traitantes d'autres organismes opérant dans le pays.

En l'an 2000, sur 47 ONG répertoriées, seulement 6 d'entre elles avaient une vocation nationale en ce sens qu'elles intervenaient dans les 17 provinces du pays. Un quart d'entre elles n'intervenaient que dans une province ou deux. De plus, le fait pour une ONG d'intervenir dans une province n'implique pas qu'elle couvre toutes les communes de cette province ².

Sur toutes ces ONG, seulement 22 disposaient de moyens de transport propres à hauteur de 44 camions d'une capacité totale de 503.5 tonnes. Enfin, l'essentiel des moyens de stockage était concentré à Bujumbura : sur 47 ONG inventoriées, seulement 28 disposaient d'une capacité de stockage à l'intérieur du pays. De ce fait 55.1% de l'ensemble des capacités de stockage se trouvaient à Bujumbura. Cette situation renchérit naturellement les coûts de distribution de l'aide grevés par les frais de transport et les risques de voyage, de même que les délais d'acheminement en ce sens que pour être efficace, un acheminement sur de longues distances exige un tonnage minimal.

De plus, lorsque plusieurs demandes sont exprimées en même temps, la décision d'affectation de l'aide est autant le fait de la philosophie de l'organisme distributeur d'aide que du pouvoir de pression des différents corps représentant les divers groupes de sinistrés et qui sont principalement les représentants du peuple, les autorités administratives ou politiques, les leaders des différentes associations formées sur le modèle de régionalités, etc .

¹ Rapport des activités du MRRDR, 2002

² Ngayimpenda, E., *op. cit.*,

A la même époque, le volet paix et réconciliation venait en tête des préoccupations des ONG en ce sens que dans chacune des provinces du pays, au moins 4 ONG intervenaient dans ce secteur, suivi d'assez loin et dans l'ordre par les secteurs agricole, sanitaire et de l'habitat, qui rencontraient plus ou moins l'échelle des priorités exprimées par les sinistrés eux-mêmes ¹.

Tableau n°11 : Activités des ONGs au Burundi en 2002

Province	Nbre ONG	ONGs intervenant dans ... secteurs			
		1	2	3	4 et +
Bubanza	6	1	5		
Bujumbura Mairie	26	12	7	3	5
Bujumbura rural	15	9	3	1	2
Bururi	12	4	4	2	2
Cankuzo	6	2	2	2	
Cibitoke	7	3	2		2
Gitega	16	8	4	4	
Karuzi	10	3	2	5	
Kayanza	10	6	3		1
Kirundo	12	6	3	3	
Makamba	8	6	1	1	
Muramvya	8	2	4		2
Mwaro	6	3	2	1	
Muyinga	12	8	2		2
Ngozi	14	5	6	2	1
Rutana	5	1	3		1
Ruyigi	8	3	2	1	2

Source : OCHA, cité par MRRDR, *Politique sectorielle*, 2002

Aujourd'hui la situation ne semble avoir guère changé : sur environ 65 ONGs ² seulement 7 avaient une couverture nationale en 2002 ³ et intervenaient dans les domaines de la paix et réconciliation pour 5 d'entre elles, de la sécurité ou de l'urgence alimentaire pour 3 autres, les projets générateurs de revenus et la réhabilitation des infrastructures pour deux autres, etc. Au total 22 volets d'activités étaient couverts. Cependant, l'analyse d'ensemble montre que les volets réhabilitation des infrastructures, éducation, eau et assainissement restent les parents pauvres des interventions. Le tableau indique en outre une distribution assez déséquilibrée des ONGs sur le territoire national, sans que l'ampleur des défis puisse le justifier. Il est symptomatique que ce soit la Mairie de Bujumbura qui abrite le plus grand nombre d'intervenants humanitaires.

IV.4.2. La problématique de la coordination des interventions

La multiplicité des intervenants humanitaires ne favorise pas toujours l'harmonisation de la gestion du rapatriement et de la réinstallation. L'examen des

¹ OCHA, Récapitulatif des activités des ONG, Bujumbura, 1999, Ngayimpenda, E., *op. cit.*

² Ministère des Relations Extérieures, Bureau de Coordination des ONGs, *Liste et adresses actualisées des ONGs étrangères au Burundi.*

³ A savoir: AFVP, CARE, CECI, CRS, SCF, ACORD et OXFAM GB.

données disponibles révèle un manque de coordination notoire et une dispersion d'efforts préjudiciables au rendement des activités et parfois même génératrice de conflits d'influence. La question des modalités de collaboration entre les divers intervenants dans l'assistance aux sinistrés n'est pas nouvelle. La loi de 1999 était venue créer un cadre permanent de concertation entre le gouvernement, les bailleurs de fonds et les agences humanitaires.

Cette loi distingue les ONGs humanitaires des ONGs de développement selon que les unes opèrent dans le domaine de l'aide d'urgence et les autres dans celui de l'aide au développement ¹, mais la première anomalie réside en ceci qu' « au Burundi, (...) beaucoup d'ONG se présentent sous les deux étiquettes » ². L'aggravation de la crise, jointe à la paralysie des structures gouvernementales, a fait que l'humanitaire supplante progressivement l'aide au développement, mais également que les nouvelles ONGs s'implantent « de façon anarchique » ce qui a conduit à une « mauvaise répartition des aides par rapport aux besoins » ³. Il est par exemple anormal que 5 à 8 ONGs oeuvrent dans un même secteur au sein d'une province donnée, là où d'autres provinces, également dans le besoin, n'ont à peine que deux à trois intervenants ou alors rien du tout.

La loi du 23 juin 1999 était sensée venir redresser cette situation en ce sens que l'article 27 dispose que « les zones et les domaines d'intervention des ONG sont déterminées de commun accord par les ONG et les départements ministériels concernés en tenant compte des priorités du Gouvernement » ⁴. Au moment de la demande d'agrément, l'ONG doit justifier d'une capacité financière pour les programmes soumis au gouvernement et au début de chaque année, elle soumet son projet de budget annuel ou trimestriel et le plan d'activités correspondant au ministère des Relations extérieures. Mieux, ce budget doit être ventilé par province et par secteur pour permettre aux services publics de l'intégrer dans leur budget d'investissement. Enfin, à la fin de chaque année, il est demandé à chaque ONG de fournir un rapport d'activité incluant l'exécution du budget.

L'orientation des activités doit s'assurer d'une « couverture géographique équitable par rapport aux besoins » ⁵ et, sur terrain, le gouverneur est chargé de « coordonner toutes les activités politiques, économiques, sociales et culturelles qui se déroulent dans sa province » ⁶, celle des ONGs y compris.

La loi prévoit la création des structures de coordination et de suivi-évaluation. Il est prévu notamment que la coordination se fasse par le ministère des Relations extérieures qui s'est d'ailleurs doté d'un bureau pour ça et que les ministères bénéficiaires des interventions mettent sur pied une cellule de gestion des ONG qui reste en relation régulière avec ce ministère. Il est également prévu que l'évaluation

¹ Voir la *Loi n°1/11 du 23 juin 1999 portant modification du décret-loi n°1/033 (du 22 août 1990) portant cadre général de coopération entre la République du Burundi et les ONG étrangères.*

² République du Burundi, Ministère des Relations extérieures et de la coopération, Bureau national de coordination des ONG, *Guide des ONG internationales au Burundi*, mai 2001

³ République du Burundi, Ministère des Relations extérieures et de la coopération, Bureau national de coordination des ONG, *Guide des ONG internationales au Burundi*, mai 2001

⁴ *Guide des ONGs, op. cit.*, p. 16.

⁵ *Guide des ONGs, op. cit.*, p. 16

⁶ République du Burundi, Ministère des Relations extérieures et de la coopération, Bureau national de coordination des ONG, *Guide des ONG internationales au Burundi*, mai 2001.

des activités des ONGs sur terrain soit faite par un Comité Interministériel d'Évaluation (CIE) composée uniquement des représentants des principaux ministères intéressés. Enfin, la loi prévoit que la poursuite ou l'arrêt des activités d'une ONG se fasse sur base d'un rapport d'évaluation¹.

Aujourd'hui, la question qui se pose est celle de savoir si tous ces mécanismes légaux prévus existent et s'ils sont fonctionnels. L'environnement actuel permet-il que l'administration centrale comme l'administration territoriale exerce réellement leurs compétences sur les ONGs ou alors sont-elles elles même demanderesse de services et donc complices obligés et intéressés des dysfonctionnements ?

V.7.3. Le sauve qui peut face à l'exigence de solidarité nationale : l'exemple des secteurs sociaux !

Nous avons vu, que depuis l'année 2001, le MRRDR s'est déchargé de l'assistance des élèves indigents sur le ministère de l'Éducation et les collectivités. Cette assistance est régie par l'ordonnance ministérielle n°610/530/607 du 31 août 2001, fixant les modalités de scolarisation des jeunes indigents. Dans les faits, le ministère de l'Éducation nationale s'est à son tour déchargé sur les communes dans la prise en charge des élèves indigents. En effet, les communes qui délivrent les attestations d'indigence doivent payer les frais de transport, le minerval, les uniformes à tout élève reconnu indigent. Or, nul n'ignore aujourd'hui la pauvreté généralisée dans toutes les structures de la vie nationale et au sein des différentes couches de la population. Celle-ci, n'a plus de ressources pour contribuer à l'augmentation des recettes communales.

Les communes n'arrivent plus à supporter les charges relatives aux enfants indigents. Si l'élève parvient à arriver à l'école à la rentrée scolaire, il se fait renvoyer par la suite malgré les instructions des hautes autorités de l'État qui ont décrété l'interdiction de le renvoyer. Cette situation est vécue par la presque totalité des écoles qui accueillent cette catégorie d'élèves puisque les Directeurs d'Écoles sont dans l'impossibilité financière de leur assurer une alimentation saine et suffisante, sans moyens financiers. Le problème des élèves indigents se pose avec acuité. D'une part, l'assistance qui sporadique place les enfants dans une situation très inconfortable qui force certains d'entre eux à l'abandon de l'école. D'autre part, l'accumulation des arriérés paralyse le fonctionnement d'un grand nombre d'écoles qui sont obligées de supporter ces élèves pendant une longue période, avec des ressources déjà maigres². En conséquence, il n'est pas rare que des élèves abandonnent purement simplement l'école.

Au cours de l'année 2002-03, par exemple, sur environ 300 639 000 francs de besoins estimés, seulement 83 220 030frs , soit 27.6% du total ont pu être payés. Il n'y a pas une seule province qui a pu s'acquitter de la totalité des montants qu'elle devait. Dans la province de Bujumbura rural par exemple, rien des 54 499 000 francs attendus n'a pu être collecté, condamnant ainsi 20 141 élèves dont 18 498 du primaire à la précarité scolaire. Il est néanmoins symptomatique qu'avec

¹ Voir le chapitre IV de la loi en question, articles 27 à 34 relatifs à l'orientation, la coordination et le suivi-évaluation.

²

seulement 3 460 indigents, soit seulement 4.1% du total du pays, la Mairie de Bujumbura dont on connaît les facilités de mobilisation des ressources n'ait pu payer que 28.36% du montant attendu.

Dans tous les cas, les données disponibles indiquent que le secours aux élèves indigents n'est nullement la priorité de l'administration. Ainsi par exemple, dans la province de Kirundo pour laquelle nous avons pu avoir la situation pour l'exercice 2003, la part du budget des communes destinée à l'assistance des élèves indigents varie entre 0.6 et 2.6% du total des dépenses. Au total le budget consacré à la bienfaisance publique et à l'aide aux élèves indigents représente selon les communes entre 1.6 et 3.6%. Certes la province de Kirundo a moins d'élèves indigents que les autres, mais il n'empêche qu'au cours de cet exercice, elle accuse environ 10% d'arriérés. Comparés à ce que coûte par exemple le fonctionnement du Conseil Communal ou les cérémonies et visites officielles, de tels pourcentages indiquent que les indigents restent véritablement des laissés pour compte.

Tableau n°12 : Situation d'indigence des élèves du primaire et du secondaire par province

Province	Effectif des élèves et écoliers	Besoins en francs bu	Montants collectés	Montant à payer	Montant restant à payer
Bubanza	3149	16 678 500	5 381 200	3 830 000	12 848 000
Bujumbura M.	3460	32 287 000	24 319 150	9 159 000	23 128 000
Bujumbura Rur.	20144	54 499 000	-	-	54 499 000
Bururi	4299	20 738 000	8 412 500	9 442 000	11 296 000
Cankuzo	1620	4 452 000	-	1 893 200	2 658 800
Cibitoke	1934	5 871 500	3 399 100	2 155 600	3 715 900
Gitega	8609	32 352 500	3 603 700	3603	2 874 8800
Karuzi	4457	14 982 000	12 219 990	10 285 690	1 527 810
Kayanza	5287	20 557 500	8 138 640	5 285 690	15 271 810
Kirundo	1088	4 312 000	-	3 911 650	400 350
Makamba	5967	17 943 000	2 732 700	2 201 900	15 741 500
Muramvya	1385	5 314 000	3 390 500	3 652 500	1 751 500
Muyinga	5427	14 608 500	8 076 410	8 177 000	3 727 500
Mwaro	2921	9 529 500	7 918 000	7 918 000	1 611 500
Ngozi	4281	14 952 000	4 508 200	3 722 650	11 229 350
Rutana	1600	7 783 500	1 308 000	2 954 750	4 828 750
Ruyigi	8678	23 678 500	5 122 350	4 486 000	19 192 500
Total	84303	300 639 000	9 853 0440	8 3220 030	214 714 970

Source : Ministère de l'Intérieur ; *Rapport annuel de la Ligue Iteka pour l'année 2003*

Bien plus, la comparaison des montants collectés et payés laisse perplexe : dans seulement 4 provinces, les montants payés sont supérieurs aux montants collectés sans qu'on puisse s'en expliquer les mécanismes ; dans deux autres, on dispose des montants payés sans pouvoir savoir les montants collectés ; enfin, dans 8 autres, les montants payés restent inférieurs aux montants collectés et dans ce dernier cas, c'est la mairie qui tient la vedette en ce sens qu'elle n'a pu payer que 37.66% des montants qu'elle a pu collecter. Ces constats tendraient à faire croire que l'argent collecté en vue de l'assistance des élèves indigents sert finalement à d'autres fins.

En laissant à la commune la responsabilité de la prise en charge scolaire et sanitaire des indigents, le gouvernement s'enferme dans une logique de sauve qui peut et ne prend pas l'exacte mesure de la dimension nationale de la question des indigents qui appelle par conséquent un élan de solidarité nationale. D'abord, les communes auxquelles on demande de rendre en charge la scolarisation et les soins de santé des indigents sont elles-mêmes dans un état de sinistre en ce sens qu'elles tirent l'essentiel de leurs ressources des contributions diverses de la population¹. En clair, cela revient à demander aux sinistrés de se prendre en charge. Une telle approche épargne donc les communes relativement à l'abri de la crise actuelle et enfonce celles qui en sont déjà victimes en ce sens qu'elles doivent supporter une autre charge exceptionnelle, élargissant ainsi les disparités entre entités que la crise venait de créer.

V.7.4. La distribution de l'aide

Les lamentations des sinistrés portent sur l'insuffisance et l'irrégularité des aides, le détournement, la corruption et le favoritisme chez les administratifs et les agents humanitaires, l'inadéquation entre les habitudes alimentaires et l'assistance fournie ainsi que la méconnaissance ou le manque de référence aux normes standards tels que reconnus par les agences humanitaires.

V.7.4.1. L'insuffisance et l'irrégularité de l'aide

Les résultats des enquêtes réalisées dans le cadre des recherches transfrontalières, ainsi que les reportages médiatiques couramment entendus font état d'une assistance largement déficitaire dans tous les domaines. L'aide alimentaire accordée est jugée insuffisante d'autant plus que là où elles existent, les distributions sont séparées par de longues périodes d'interruption alors que les déplacés sont souvent victimes de vol des cultures sur pied. Du côté de la Tanzanie, la décision du HCR de diminuer le quota accordé aux réfugiés a beaucoup affecté ces derniers puisque les quantités étaient déjà jugées insuffisantes même avant la prise de cette mesure.

Elle est ensuite irrégulière : de façon globale les déplacés interviewés dans les différentes provinces font remarquer que les aides distribuées par le Ministère à la réinsertion et à la réinstallation des déplacés et des rapatriés, le PAM et les autres organisations non gouvernementales sont faites d'une façon irrégulière et dans certaines sites elles ont été carrément arrêtées. Ainsi, l'unique assistance dont ont bénéficié les déplacés du site de Mwakiro en province Muyinga remonte à 1998 avec la création de ce site et n'a porté que sur les tôles pour la couverture des maisons. A

¹ On s'étonne cependant qu'un constat semblable ait été fait par le Cadre Permanent de Concertation pour la Protection des Personnes Déplacées, sans pour autant rien y modifier. Dans un rapport daté de novembre 2001, son Groupe technique de Suivi note que la mesure du gouvernement visant à mettre les enfants indigents à charge des communes pour les frais de scolarisation pose des problèmes d'application à cause des moyens limités disponibles dans les communes. Les enfants déplacés ne savent plus à qui s'adresser et les communes deviennent réticentes lorsqu'il s'agit de délivrer les attestations d'indigence ». Lire à ce sujet CPC/PPD, GTS, *Analyse de la situation des personnes déplacées au Burundi. Etat des lieux des déplacés au Burundi, Bilan des activités du GTS, Propositions des mesures à prendre*, Bujumbura, novembre 2001.

Butihinda en province de Muyinga, ces aides ont cessé en 2000 pendant que d'autres sites comme celui de Nyarusange continuent de bénéficier de l'aide ¹.

Dans d'autres cas, l'éloignement des lieux de distribution par rapport aux sites exclue les vieillards qui ne peuvent pas transporter les vivres jusqu'à leur domicile, les obligeant à les vendre sur place à des prix dérisoires. C'est notamment le cas pour les déplacés de Miheto à Bubanza qui doivent se déplacer jusqu' à Muzinda à ... km pour récupérer les distributions alimentaires.

V.7.4.2. Le syndrome de la prédation

Les principales contraintes citées et décriées par les populations déplacées et rapatriées concernent la façon dont l'assistance humanitaire et plus particulièrement le domaine de l'alimentaire est distribuée. Dans tous les sites, les sinistrés déplorent les irrégularités dont les administratifs et des agents d'ONGs se rendent coupables dans la distribution de ces aides. Dans tous les lieux d'enquête, il a été signalé que les aides sont mal distribuées. Les problèmes s'observent tant du côté des distributeurs, de l'administration communale et à la base, des bénéficiaires que du reste de la population non bénéficiaire.

L'administration demande des pourboires via l'autorité locale pour l'accès à l'aide humanitaire ², certains administratifs à la base ne ciblent eux-mêmes que ceux qui leur offrent des pourboires. Au moment de l'inscription, ils font semblant d'inscrire les vrais bénéficiaires, quitte à modifier les listes par la suite en n'y inscrivant que leurs proches ou ceux qui leur offrent des pots de vin. Certains responsables locaux sont même parfois battus jusqu' à renoncer à leurs responsabilités. Dans d'autres circonstances, l'administration prétend qu'elle éprouve un problème de ciblage des bénéficiaires, d'autant plus que certaines ONGs exigent un effectif précis par colline, alors que les nécessiteux dépassent généralement de loin l'effectif considéré comme plafond. En province Cankuzo, les sinistrés ont de temps à autre accusé les chargés d'identification (chefs de secteurs) de partialité quand l'aide doit passer par l'administration. Quand ils ne détournent pas l'aide, ils n'inscrivent que leurs proches et ceux qui leur donnent de l'argent, ce qui engendre des conflits sociaux et une méfiance envers l'autorité ³.

En province de Bururi, les témoignages accusent certains responsables administratifs de refuser exprès d'aviser ou alors de ne aviser qu'une partie des bénéficiaires pour que les quotas non distribués soient détournés sous prétexte de poursuivre la distribution après le départ des agents distributeurs. Cette province constitue également le seul cas de figure où les sinistrés participent à l'achat des cahiers d'enregistrement à concurrence de 20 Fbu par ménage ⁴.

Face à cette situation, les enquêtés vont jusqu'à proposer l'exclusion de l'administration dans la distribution des aides (en province de Bururi) ⁵. La tendance est alors de se confier à l'autorité de l'église plutôt qu'à l'administration, ce qui

¹ Recherche transfrontalière, province Muyinga.

² Recherche tranfrontalière, Ruyigi, mars 2004

³ Recherche tranfrontalière, Cankuzo,

⁴ Recherche tranfrontalière, province Bururi

⁵ Recherche tranfrontalière en province Bururi

introduit une crise de légitimité politique à la base pouvant entraîner une crise de régulation. Si en province Cankuzo, toutes les catégories de sinistrés sont unanimes pour reconnaître qu'il n'y a jamais de grogne tant que l'identification des bénéficiaires est faite par les bienfaiteurs ¹, à d'autres endroits, les agents humanitaires sont accusés de détourner les aides avec ou sans la connivence de l'appareil administratif à la base ; ou alors les distributeurs d'aide ferment les yeux sur les pratiques frauduleuses de l'administration. Pire, ils distribuent parfois des quantités insuffisantes ou recourent à tout un tas de subterfuges pour réduire le nombre de bénéficiaires : au moment de la distribution, la population est très nombreuse et ceux qui sont chargés de lire les noms le font très rapidement de façon qu'il y en ait très peu qui parviennent à entendre leurs noms ; celui qui ne l'entend pas étant immédiatement rayé de la liste ².

Cependant, ces accusés sont souvent des boucs-émissaires des situations de détresse mal satisfaites par les humanitaires qui ont nourri trop d'espoir chez les sinistrés. Autrement dit, le manque de coordination de l'assistance, les besoins immenses des sinistrés et les problèmes de distribution des aides créent un climat de méfiance entre les sinistrés et les ONGs d'une part, l'administration et les sinistrés d'autre part. Enfin, tant que l'aide est destinée aux seuls sinistrés, elle suscite parfois des jalousies, l'ensemble de la population qui dans certaines circonstances, s'estime tout aussi nécessiteuse, en vient à considérer les listes comme relevant de la ségrégation ³.

L'autre problème dégagé a trait à l'inadéquation entre les habitudes alimentaires et l'assistance accordée. C'est ce qui explique le phénomène courant qui consiste à revendre presque systématiquement les produits distribués pour pouvoir se procurer des aliments non accessibles pour cette population comme les aliments frais par exemple. Cependant, ce mouvement de revente est également encouragé par des commerçants ou des administrateurs peu scrupuleux, cherchant à exploiter la misère des sinistrés ⁴.

Enfin, pour le cas des déplacés intérieurs, l'assistance humanitaire semble ne pas tenir compte des normes standards contenues dans le manuel SPHERE qui constitue un outil de travail précieux pour les humanitaires et recommande en effet un espace couvert de l'ordre de 3.5 à 4.5 mètres carrés par personne.

V.7.4.3. La controverse administration / humanitaires sur l'assistance des rapatriés spontanés

Il n'est pas rare d'entendre ou même de lire ⁵ que le HCR comme certaines ONGs comme African Humanitarian Action (AHA) n'assistent que ceux qui ont des papiers c'est-à-dire ceux qui rentrent dans le cadre du rapatriement organisé, les rapatriés

¹ Recherche transfrontalière, Cankuzo,

² Recherche transfrontalière sur les réfugiés et les déplacés, Ruyigi, mars 2004.

³ Recherche transfrontalière sur les réfugiés et les déplacés dans les provinces de Ruyigi et de Cankuzo, mars 2004.

⁴ En province de Ngozi, un témoin nous rapporté le cas d'un administrateur communal qui, les jours de distribution de l'aide, se promène avec un sac d'argent qu'il distribue à des collecteurs recrutés à l'avance, chargés de racheter pour lui certaines denrées distribuées, qu'il se charge de revendre par la suite.

⁵ Recherche transfrontalière, Ruyigi, mars 2004

spontanés étant des laissés pour compte. Aux yeux de certains administratifs, ce traitement discriminatoire cacherait une volonté de régulation du mouvement qui, de part et d'autre de la frontière, traduirait une stratégie de préservation de l'emploi. En commune Giharo où un ancien cadre administratif soutient que les rapatriés spontanés sont plus nombreux que les facilités, même si cela ne transparait pas dans les statistiques, un bureau de transit avait été ouvert et on s'était aperçu qu'il y avait énormément de mouvement. Curieusement, la distribution de l'aide a été suspendue trois mois plus tard alors que les aides étaient déjà sur les lieux¹. De même, les points d'entrée qui avaient été ouverts entre 97-99, ensuite fermés pour être réouverts dans les provinces de Ruyigi et Makamba sous des prétextes sécuritaires participerait de cette logique de régulation du flux qui devenait trop important. Dans une autre province, on lit dans un rapport établi en 2003 que la réinsertion des rapatriés spontanés est d'autant plus problématique que le HCR a suspendu ses aides pour les rapatriés spontanés², l'administration étant obligée de recourir aux collectivités pour les nourrir. De l'avis de ce même cadre, qui a suivi la question de très près et a rendu plusieurs fois visite à des camps des réfugiés en Tanzanie, les candidats au rapatriement se font inscrire nombreux en Tanzanie, mais il n'est pas rare qu'on leur oppose l'épuisement des fiches sur lesquelles ils se font inscrire, information confirmée par un autre acteur sur terrain qui ajoute, que les distributeurs de ces fiches jouent aussi parfois à l'absentéisme ou à des passages éclairs dans leurs bureaux pour retarder le mouvement de distribution³.

Cette question aurait par ailleurs été souvent discutée dans les réunions tripartites Burundi/ Tanzanie / HCR sans jamais trouver de solution. Ceci soulève d'emblée la question de savoir si c'est l'état de besoin ou alors la forme de rapatriement qui motive l'assistance. Au demeurant, on pourrait même penser que le rapatriement spontané permet d'alléger le coût financier de l'opération, mais également les tracasseries administratives d'un rapatriement organisé et donc accroît les moyens d'intervention des humanitaires

A l'évidence, le refus d'assistance des rapatriés spontanés paraît à tout le moins controversé : à leur arrivée, les rapatriés spontanés ou facilités bénéficient d'une assistance constituée d'un paquet retour comprenant des vivres (petit pois, sel, huile) et de non vivres (couverture, natte, savon), généralement donnés par le HCR via GTZ qui est son agence d'exécution logistique sur terrain et des non vivres comprenant la prise en charge des soins de santé pendant un mois et l'aide à la scolarisation des enfants pendant une année (minerval, matériel scolaire, uniforme), des semences, du matériel ménager, du cheptel surtout caprin, des shittings et couvertures⁴. Etant considérés comme des vulnérables, le ministère donne aussi instruction pour qu'ils soient prioritaires pour toute assistance qui vient dans la commune et cela durant trois mois⁵. Le PAM fournit également aux deux groupes une assistance en vivres qui leur permet de satisfaire leurs besoins alimentaires à court terme en attendant qu'ils puissent se prendre en charge⁶. Le kit d'aide est

¹ Entretien avec M.E., cadre de l'administration territoriale dans une province frontalière

² Recherche transfrontalière, Ruyigi, mars 2004

³ Entretien avec F. Y., Bujumbura, 30 mars 2005.

⁴ Recherche transfrontalière, Ruyigi, mars 2004

⁵ Recherche transfrontalière, Ruyigi, mars 2004

⁶ Nations Unies, *Burundi. Bilan Commun de pays, op. cit., p. 80.*

conçu pour trois mois mais en réalité, il contient peu de choses, et de surcroît, il n'est pas standard.

Des comités servant d'intermédiaires existent normalement pour identifier les sinistrés et leur distribuer de l'aide, mais c'est ici que le bas blesse. Le HCR cherche normalement à enregistrer les réfugiés spontanés, mais ils ne passent pas toujours aux points d'entrée connus ni n'arrivent aux jours convenus. Or, le bénéfice de ces avantages est conditionné par l'obtention d'une attestation de reconnaissance attestant le statut de rapatrié et que délivre l'administration. Cette dernière doit donc produire les preuves de la véracité des attestations qu'elle délivre, ce qui n'est pas toujours le cas. Cette preuve peut être un papier quelconque comme une carte de vaccination indiquant que le rapatrié a effectivement vécu en exil. Or, l'expérience a montré que ce genre de pratiques entraînaient des abus¹ tendant à produire des rapatriés fictifs, si bien que le HCR a semble-t-il à se méfier des attestations délivrées par l'administration et non étayées par rien d'autre. Peut-on alors conclure que la dualité rapatrié spontané/ rapatrié facilité serait davantage dans les cœurs des intervenants que sur terrain ? A entendre les uns et les autres, elle relèverait d'enjeux que l'analyse ne parvient pas peut-être pas à faire ressortir, mais il est clair qu'elle constitue au moins un sérieux élément de biais des statistiques du mouvement de rapatriement.

V.7.4.5. L'identification des indigents toujours problématique

L'assistance aux élèves indigents ou aux malades se heurte à des problèmes semblables qui résulteraient de l'imprécision des contours de la notion d'indigents. Les critères d'indigence et l'identification des indigents sont hétérogènes entre les différents services publics (santé, enseignement). Généralement, les catégories d'indigence se limitent aux personnes qui ne peuvent accéder à la terre : vieillards, handicapés et familles twa qui n'ont pas de terre et sont généralement exclus des travaux dans les propriétés². Il existe dans certaines provinces (Kirundo par exemple) un système d'indigence qui fonctionne pour l'éducation, mais ces critères ne sont pas valables pour la santé. Cette distorsion a pour cause une confusion dans la définition et les procédures d'identification de l'indigence, mais aussi une non transparence, voire du clientélisme dans le système.

Au terme de l'ordonnance ministérielle n°610/530/607 du 31 août 2001, fixant les modalités de scolarisation des jeunes indigents par exemple, les enfants éligibles à l'assistance en tant qu'indigents sont : les enfants en situation d'extrême pauvreté ; les enfants rapatriés en situation d'assistance ; les orphelins sans tuteurs connus, généralement appelés enfants chefs de ménages, ainsi que les enfants hébergés sur des sites de regroupés et de déplacés en situation d'assistance. Cette ordonnance donne au *Conseil communal pour la scolarisation des jeunes indigents* la compétence d'attribuer la qualité d'enfant indigent qui est sanctionnée par la délivrance d'une attestation d'ayant droit à l'assistance, signée par l'Administrateur communal ou le chef de zone en Mairie de Bujumbura.

Il faut cependant noter que la composition de ce comité marginalise la représentation des indigents. En effet, sur 8 catégories de représentants qui le

1

2

composent, 7 relèvent de l'administration et occupent des postes bien précis. Parmi eux, seuls les directeurs d'écoles primaires et les représentants des confessions religieuses et associations actives dans la commune peuvent être considérés comme proches de la population et peuvent donc se prononcer sur la situation particulière des individus en termes d'indigence. On relèvera également que tant qu'il s'agit de personnes occupant des postes particuliers, la population n'intervient pas dans leur désignation. Ils ne sont donc pas forcément représentatifs des intérêts de la population, encore moins de ceux des indigents.

La 8^e catégorie est constituée de « représentants des parents désignés par l'Administrateur communal ou le chef de zone parmi les membres des comités des parents des écoles ». Quiconque a la moindre connaissance du milieu social burundais et de ses usages sait que ces gens ne peuvent pas se recruter parmi les indigents surtout lorsqu'ils doivent en plus être nommés par l'Administrateur communal. Ainsi par exemple, la commune de Bubanza a accordé des attestations d'indigence à un certain nombre d'indigents qui ont des enfants à l'école mais l'on signale que les responsables à la base exigent des pots de vin pour l'obtention de ces documents, ce qui fait qu'il y a des enfants qui n'ont pas bénéficié de cette aide et sont ainsi privés de la formation scolaire.

Le même type de problème se pose dans le secteur de la santé : en dépit des coûts qu'elle occasionne, l'intervention sanitaire en faveur des sinistrés souffre également de nombreuses tricheries qui profitent d'une identification encore imprécise des ayant-droit, et les comités de santé ne sont pas toujours là pour rendre de bons services. Nous l'avons déjà vu ¹.

¹Lay Volunteers International Association (LVIA), *Mise en place des comités de santé et des comités de gestion dans les centres de santé prioritaires des provinces de Cibitoke, Rutana, Ruyigi et Cankuzo, rapport de synthèse*, 16avril-20 juin 2003.

VI. LES AUTRES DEFIS MAJEURS

VI.1. Le défi des ressources

La cohérence de toute politique publique s'observe à travers les liens logiques existant entre d'une part, les objectifs qu'elle s'assigne et de l'autre, les stratégies de mise en œuvre préconisées pour les atteindre, en l'occurrence les moyens qu'il y consacre.

La CNRS doit réaliser entre autres objectifs:

- i) Accorder à toute famille qui rentre, une aide alimentaire, matérielle et une assistance dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'agriculture et de la reconstruction jusqu'à ce qu'elles puissent se prendre en charge ;
- ii) Donner aux communes, aux villages et aux collines une assistance pour la reconstruction des infrastructures communautaires et soutenir des activités génératrices de revenus;
- iii) Installer sur des sites proches de chez eux tous ceux qui estiment ne pas pouvoir encore rentrer, afin de leur permettre d'aller travailler dans leurs champs dans un premier temps et de retourner sur leurs terres dans un deuxième temps ;
- iv) Aider les rapatriés à récupérer les biens et les comptes en banque laissés au Burundi avant l'exil et dont l'existence a été dûment prouvée ;
- v) offrir des cours intensifs de langue aux rapatriés pour pallier les problèmes de langue ;
- vi) Aider les rapatriés dans d'autres domaines tels que les services médicaux, le soutien psychosocial, la sécurité sociale et la retraite, l'éducation des enfants, etc.

Comment permettre aux rapatriés et déplacés d'accéder plus équitablement et plus facilement aux services sociaux (éducation et scolarisation, soins de santé, logement) ? Concrètement, il s'agit de contribuer à la réhabilitation et la reconstruction des infrastructures sociales comme les écoles, les centres de santé, l'eau potable, l'assainissement et l'habitat. Dans un premier temps, ces services, en particulier la scolarisation et les soins de santé, devraient être peu onéreux pour être accessibles aux sinistrés. Il s'agit également de promouvoir les activités génératrices de revenus par la fourniture des intrants agricoles (semences, houes, engrais, etc.), la relance de l'élevage en mettant l'accent sur le petit bétail, la réinsertion socio-professionnelle des rapatriés et des déplacés en les appuyant par de petits crédits aux associations de petits métiers, étant donné que tous ne sont pas des agriculteurs et éleveurs.

Selon les sources, le programme national de réhabilitation des sinistrés table sur un retour massif des réfugiés. Il vise une population cible de 1.2 millions de personnes et émet l'hypothèse que 85% des ménages retourneront sur leur terre d'origine et qu'il faudra réinstaller les 15% restants, soit environ 70 000 personnes

sur une centaine de nouveaux sites-villages à aménager ¹. La réinstallation qui inclue la reconstruction des abris concerne tant les réfugiés de longue date estimés à 200 000 réfugiés soit 40 000 ménages, ceux de 1993 qui s'élèvent à près de 300 000, soit environ 60 000 ménages ainsi que tous les autres sinistrés de guerre intérieurs dont les habitations ont été détruites, ces derniers sont estimés à 600 000 soit 120 000 ménages. Aux 163 822 logements à reconstruire, il faudrait ajouter 60 000 logements des rapatriés qui sont attendus au cours de la période envisagée (2002-05). Pour les écoles primaires et les centres de santé, le Plan d'Action Global envisage de couvrir la construction de 50 % de besoins. En ce qui concerne les adductions d'eau et l'aménagement des sources, ils seront pris en charge par les Ministères sectoriels.

Tableau n°13 : Financement des actions d'appui aux sinistrés en 1 000 \$ us

Sous-programmes	Besoins	Acquis	Recherché			
			2001	2002	2003	Total
Retour et réinstallation	48 183	2 420	25 145	15 455	5 163	45 763
Réhabilitation et reconstruction	94 177	17 110	57 067	15 000	5 000	77 067
Réinsertion socio-économique	38 873	12 000	20 143	5 648	1 082	26 873
Planification des intervention et renforcement institutionnel	1 275	0	400	455	420	1 275
Total	182 508	31 530	102 755	36 558	11 665	150 978

Source : République du Burundi, *Conférence des bailleurs de fonds*, Paris, 11-12 décembre 2000, Tome 2, p.118.

Tableau n°14 : Moyens financiers nécessaires pour la réhabilitation de 200 000 ménages sinistrés , 2003-05

Désignation	Coût estimé				Partenaire
	2003	2004	2005	Total	
Rapatriement	2 720 000	1 500 000	1 000 000	5 000 000	HCR
Assistance humanitaire d'urgence					
Kits en non vivres	5 200 000	2 120 000	2 080 000	10 400 000	
Kits en vivres	9 100 000	5 460 000	2 640 000	18 200 000	HCR, UE, autres
Réhabilitation / réinstallation	47824000	28 394 700	18929800	95149 000	A mobiliser
Amélioration sécurité alimentaire					
Intrants /outils agricoles pour 160 000 ménages	1 227 360	736 416	490 944	2 454 720	
Repeuplement du cheptel	4 480 000	2 688 000	1 792 000	8 960 000	
Protection environnement	1 000 000	600 000	400 000	13414 20	A mobiliser
Activités de réinsertion	20530000	12 318 000	8 212 000	41060 00	A mobiliser
Restauration confiance intercommunautaire	600 000	360 000	240 000	1 200 000	A mobiliser
Appui aux groupes vulnérables	1480 000	888 000	592 000	2 960 000	
Renforcement institutionnel	1 954 294	1 136 294	852 294	3 942 882	A mobiliser
	90 916 154	54 213 410	36 237 038	181 366 602	

Source : Politique sectorielle du MRRDR, 2002-04

¹ Nations Unies, Burundi. Bilan commun de pays, op. cit., p. 71.

Les différents tableaux présentés ci-dessus donnent une idée de l'ampleur des besoins et surtout du faible taux de mobilisation des ressources. La question qui vient tout de suite à l'esprit est celle de l'insuffisance des ressources qui risque de gêner l'efficacité de la CNRS sur terrain, notamment au niveau des perspectives de décentralisation territoriale de ses activités et de certaines de ses missions essentielles comme l'assistance à la reconstruction des infrastructures communautaires et le soutien aux activités génératrices des revenus. L'insuffisance des ressources devant les espoirs suscités d'indemnisation, seuls capables d'apaiser les conflits liés à cette opération et de permettre à la CNRS d'avoir un discours à tenir risque d'entamer la crédibilité même de la politique de rapatriement, de réinsertion et de réintégration des sinistrés.

Il est de bon ton de déresponsabiliser ou de diluer la responsabilité du Gouvernement en faisant porter le poids des manquements aux partenaires ayant promis de soutenir le processus qui n'ont pas encore matérialisés leur promesse, mais on ne doit pas perdre de vue que sans nier l'importance de la coopération internationale dans un processus aussi coûteux, tout gouvernement doit se donner les moyens de la mise en œuvre de sa politique. On ne peut surtout ne pas déplorer le fait qu'il ait parfois placé haut la barre de ses promesses sans porter une attention conséquente à ses moyens- ce qui porte l'odeur du climat des négociations où il fallait clouer l'adversaire au pilori.

Aujourd'hui plus d'un continue à considérer que si la composition de la CNRS offre l'avantage de « représenter les composantes politiques impliquées dans la transition », il n'empêche que cet élargissement « la maintient prisonnière d'enjeux politiques qui ne lui permettent pas d'acquérir l'indépendance et l'expertise technique nécessaire » à sa mission ¹. En octobre 2003, la CNRS a présenté son plan de priorités aux bailleurs, que certains trouvent lacunaire. Elaboré sans « l'appui technique nécessaire », il ne dresse aucun « bilan critique des politiques déjà mises en œuvre », ce qui fait qu'il se prive de tirer les leçons des expériences antérieures dans un domaine où pourtant la capitalisation des acquis est essentielle et où il est crucial d'éviter de reproduire des ratés ; ensuite, on lui reproche de ne présenter aucune stratégie d'opérationnalisation en termes de calendrier de priorités, de budget, de moyens humains et matériels nécessaires. Enfin, l'élaboration de ce plan semblait avoir ignoré les « autres départements ministériels impliqués », de même que les partenaires internationaux comme différentes agences onusiennes ².

Tableau n°15 : Besoins chiffrés pour le programme urgent de la CNRS

Volets	Budget estimé	En dollars us
1. Formation en matière des sinistrés des membres de la CNRS	3 248 000	
2. Enquête sur l'état des sinistrés intérieurs	41 337 600	
3. Enquête sur l'état des sinistrés extérieurs	73 800 000	73800
	118 385 600	118 385,6

CNRS, *Besoins pour la réalisation du programme urgent*, Bujumbura, mai 2003.

¹ ICG, *Réfugiés et déplacés burundais*, op. cit.

² ICG, op. cit.

Le plan peut avoir corrigé, c'est un travail technique, mais ces critiques et réticences ne peuvent pas être sans impact sur le moral des bailleurs potentiels. Enfin, on ne peut pas ne pas s'interroger sur la pertinence d'une enquête sur l'état des sinistrés intérieurs et extérieurs qu'on risquerait de terminer alors que la majorité d'entre eux seraient déjà rentrés.

VI. 2. Le primat de l'humanitaire face au défi de l'autonomisation des sinistrés ¹

En juin 2002, les déplacés de plusieurs sites de Karuzi se plaignaient de l'absence de synergies entre les actions publiques et les activités des ONGs, ainsi que de la prédominance de la logique d'assistance, « ceux qui nous viennent en aide nous prennent pour des mendiants » ². Ces informations sont corroborées par les rapports des enquêtes que ACORD a réalisées en 2003 à travers toutes les provinces et dans les camps de réfugiés en Tanzanie.: les expériences vécues par les réfugiés, rapatriés et déplacés sont tellement graves que les politiques humanitaristes d'assistance ne peuvent leur convenir.

L'analyse de la structure des dépenses de même que l'identification des partenaires témoignent du primat de la philosophie d'assistance. Ainsi par exemple, pour l'exercice 1997-1999, les financements sont venus du Fonds social et culturel et, en plus des frais de fonctionnement du ministère, l'exécution budgétaire des mêmes années affiche des rubriques à prédominance sociales et humanitaires : (assistance aux élèves et écoliers, soins de santé en faveur des sinistrés, aides d'urgence en vivres et non vivres) et marginalement des activités de reconstruction et réinsertion des sinistrés (identification des terres disponibles) ³. La plupart des organismes internationaux et ONGs qui appuient le Gouvernement dans ce secteur sont spécialisés dans l'assistance humanitaire d'urgence et non dans les projets de développement durable.

Le programme de réhabilitation des sinistrés s'est notamment donné pour objectif de faciliter le passage de l'urgence humanitaire au développement. Les défis auxquels ce programme doit répondre imposent d'inscrire l'action d'urgence dans une perspective de développement. Dans ce cadre, la promotion du potentiel d'auto-prise en charge des personnes sinistrées doit passer par la promotion et l'encadrement des activités génératrices de revenus. En effet, les sinistrés souffrent d'un complexe d'infériorité, se sous-estiment et se croient sous-estimés par les autres parce que dépendants en tout. Il s'agit donc pour eux de sortir de l'état de complexe où il se sous-estime et est sous-estimé par les autres parce qu'il est dépendant pour tous les besoins élémentaires ⁴. C'est ainsi qu'en collaboration avec le HCR, et le PNUD via le projet PCAC, le MRRDR a contribué à la construction / reconstruction de plus de 60 écoles primaires, 20 collèges communaux, 4 Lycées, une dizaine de centres de santé, environ 300 km d'adductions d'eau, 300 bornes

¹ Les éléments développés dans ce paragraphe sont principalement tirés de ACORD, *Problématique des déplacés et des réfugiés*, op. cit.

² Ndayikengurukiye, E., *Les ONGs dans le conflit burundais*, Mémoire, UB, FLSH, Bujumbura, Nov. 2002.

³ MRRDR, op cit., p.19

⁴ ACORD, *Problématique des déplacés et des réfugiés*, op. cit.

fontaines, 145 sources et puits et à la réalisation d'une quarantaine de micro-projets générateurs de revenus ¹.

VI.3. Le défi de la gestion de la problématique foncière

Pour faire face au casse-tête foncier que le gouvernement n'est jamais parvenu à régler depuis les années 1970, un recensement des terres encore disponibles a été effectué en 1991 avec la collaboration du HCR en prévision d'une réinstallation des rapatriés qui ne pouvaient l'être sur leurs anciennes propriétés. Dans les huit provinces où il a été effectué, cet inventaire a révélé l'existence de 69 143 ha. Certains de ces terrains ont servi en 1992 à la réinstallation de quelques 1298 ménages sans terre ni référence sur 15 sites aménagés à cet effet ², mais la plupart des maisons y érigées ont été détruites par la crise de 1993 entraînant ainsi la disparition de certains de ces sites ³.

Pour répondre aux besoins de tous les sinistrés sans terre et / ou sans référence, le Gouvernement burundais à travers les ministères techniques ⁴ avec la collaboration avec le Haut Commissariat pour les Réfugiés au Burundi a entrepris en 2001 un vaste programme d'inventaire des terres domaniales disponibles dans toutes les provinces. Ce travail d'inventaire répondait à un double intérêt : d'une part permettre à l'Etat de connaître son patrimoine foncier pour mieux le contrôler et le gérer et, d'autre part identifier les terres potentiellement productives pour permettre à l'Etat de choisir celles à affecter à la réinstallation des sinistrés sans terre ou sans référence. Enfin, depuis l'année 2004, une nouvelle délimitation des terres domaniales a été organisée et les résultats pour certaines provinces sont déjà disponibles.

Le résultat de l'inventaire de 2001 fait état d'une disponibilité physique d'environ 431.817 ha des terres domaniales dans les seize provinces rurales du pays dont 141 266 ha sont favorables à la réinstallation des sinistrés sans terre et / ou sans référence, les autres étant constitués de boisements (85 445,5 ha), de terrains non habitables (62 116,5 ha), de terrains privés (50 815,5 ha), de parcs nationaux et de réserves naturelles (112 506 ha) ainsi que de marais et bas-fonds (117 993 ha) ⁵. Malgré de fortes disparités interprovinciales, ce tableau montre que les terrains privés de l'Etat sont encore importants en termes de superficies.

¹

² A savoir Gatete, Karonda, Cabara-Mayengo, Busebwa, Kanenge, Mutambara en province Bururi ; Buganda en province Cibitoke pour 25 ménages, Gihanga à Bubanza pour 98 ménages ; Nyakazi et Kiragarazi pour 198 ménages en province Makamba ; Rukaramu, Nyamugari (Kabezi), Maramvya (Mutimbuzi) pour celle de Bujumbura rural et pour 154 ménages ; Gatete et Bishiha dans celle de Kirundo pour 348 ménages ;

³ Ce serait donc à notre avis par erreur que Ntibazonkiza, R. et Ngendakumana, D., *op. cit.*, p. 45 écrivent qu'avec la Commission de rapatriement de 1991, seules quelques familles du nord du pays purent rentrer au pays et être réinstallées.

⁴ Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire, Ministère de la réinsertion et la réinstallation des déplacés et des rapatriés, Ministère de l'Intérieur et de la sécurité publique

⁵

Tableau n°16 : Résultats des différents inventaires de terrains

Province	Non boisés et non habitables	Domaines privés de l'Etat	Parcs et réserves naturelles	Libres et habitables	Boisés	Marais et bas-fonds
Bubanza	-	13.426	16.720	3.908	3152.5	2824
Buja-rural	707	832	712	4.856,50	4340	3065
Bururi	178	789	3.175	1.317	7942	5975
Cankuzo	13.064,5	7.662	34.391	17.685	6062.5	10708
Cibitoke	1.435	2.426	19.777	15.084	3391	1600
Gitega	1.132	1.559,5		7.839,5	16200	8623
Karuzi	1.450	1.018,5	3.000	6.229,5	3265.5	4885
Kayanza	1.131	449,5	4.994	967	3100	7510
Kirundo	501	1.639		12.740	1696	15396
Makamba	6.356	240	1.157	19.473	1291.5	6643
Muramvya	40	24	8.048	534	3743	5453
Muyinga	538	733	10.700	4.432,50	7180	11445
Mwaro	-	383	15	1.243	3565	-
Ngozi	180	77		235	9305	13226
Rutana	7.537	17.772		14.075	7879	1000
Ruyigi	27.867	1.785	9.817	30.647	3242	10640
Total	62.116,5	50.815,5	112.506	141.266	85445.5	117993

Sources : République du Burundi, *Rapport définitif sur l'inventaire des terres domaniales au Burundi ; enquête de mars-octobre 2001*, Janvier 2002 , cité par RCN, Justice et démocratie, *op. cit.*

L'enquête foncière de 1992 comme le recensement de 2001 ont révélé deux éléments de faiblesse, l'un technique et l'autre administratif. Techniquement, certains sites repérés comme disponibles sont de faible étendue pour justifier un grand effort d'aménagement. En outre, ces chiffres sont le résultat d'opérations essentiellement administratives qui pèchent manifestement par un défaut méthodologique ; les critères d'identification des sites variant d'une commune à l'autre, ces résultats ne sont pas forcément fiables.

Sur le plan juridique et administratif, dans un contexte d'une « gestion des terres domaniales (qui) frise l'anarchie (et où), plusieurs administrations publiques gardent » ou se sont attribuées le pouvoir de donner des terres, l'obstruction de la population continue à peser. En conséquence, malgré que l'inventaire de 2001 ait été précédé d'une forte sensibilisation de l'administration locale par les trois ministères concernés sur l'enjeu de ce recensement, il ne semble pas qu'il ait pu échapper aux travers de celui de 1991, même si le résultat semble de loin meilleur. Comme en 1991, on relève les mêmes réticences de « la population et des autorités administratives qui se réservent une part à attribuer le moment venu ». « C'est pourquoi au moment de l'inventaire différents types d'attestations sont exhibées pour justifier une attribution légale de propriété »¹.

Si on s'arrête aux résultats de l'inventaire de 2001, quatre remarques peuvent être formulées :

D'abord, ces données sont sujettes à caution : une connaissance précise de la superficie totale des terres disponibles pose toujours problème ; on ne peut jamais acquérir de certitude, ni sur la qualité ni sur le statut juridique des terres, ni encore moins sur l'exactitude des superficies rapportées. En effet la notion de superficie habitable ne répond pas toujours à une compréhension standard ; de plus, le contexte actuel d'insécurité comme les interprétations diverses de la loi par les autorités locales et la population constituent des éléments certains de biais dans l'estimation des superficies.

Si on prend l'exemple de la province de Rutana, la confrontation des résultats de l'inventaire de 2001 avec ceux de 2004 révèle des contradictions qui invitent à davantage de prudence : alors que le rapport de 2001 fait état de 28 terrains domaniaux d'une superficie approximative totale de 14 075 ha, le rapport de 2004 fait état de 140 terrains d'une superficie de 5624 ha ¹. Peut-on ne pas s'étonner au fait qu'une augmentation du nombre de terrains de l'ordre de 400% aboutisse à une réduction de la superficie correspondante de 60% ?

Les arguments contenus dans le rapport de 2004 ont besoin d'être consolidés pour convaincre : si la bonne collaboration avec l'administration locale- qui n'est d'ailleurs pas partout confirmée ²- ainsi que l'accès des équipes de terrain à des endroits qui étaient difficilement accessibles en 2001 ont permis de découvrir d'autres terrains ³, cela aurait dû logiquement se refléter dans l'augmentation des superficies correspondantes. Le rapport de 2004 trouve deux arguments à cette contradiction : d'une part la surestimation des limites des terrains en 2001, -on se demande pourquoi il n'y aurait pas eu aussi des sous-estimations-, et de l'autre, le fait que des terrains habitables aient été en 2001 pris pour des « chaînes de montagnes rocheuses ». Même en se gardant de penser que l'équipe de 2004 soit tombée dans un travers inverse en prenant des rochers pour des terres habitables, on ne sort pas du doute que des terres privées aient pu être prises pour des terrains domaniaux ⁴. Comme le recommandent les agences des Nations Unies sur place, « Il importe d'être vigilant à l'égard d'une enquête menée dans un contexte d'insécurité car des terres vides pourraient ne pas être libres » ⁵. Enfin, avec une telle polémique, le débat sur les critères d'habitabilité d'un terrain ressurgit comme jamais pertinent.

Ensuite, des doutes semblables pèsent sur le nombre de nécessiteux : même si on parvenait à connaître le nombre de rapatriés, on connaît peu de choses sur la configuration des ménages alors que c'est la vraie base des distributions foncières. On a déjà vu que la taille moyenne du ménage est assez faible chez les rapatriés, mais cela représente peu de choses en termes de connaissances. La connaissance de la structure par âge et par état matrimonial demeure donc un impératif pour une planification efficiente des activités de réinstallation et de

¹ République du Burundi, MATET, MRRDR, Ministère de l'Intérieur, *Rapport de la délimitation des terres domaniales en province de Rutana. Novembre 2004-janvier 2005*, Bujumbura, février 2005, p. 44.

² Notamment en commune Mpinga-Kayove. Entretien avec J. H., Rutana, février 2005.

³ République du Burundi, MATET, MRRDR, Ministère de l'Intérieur, *Rapport de délimitation ...*, op. cit.

⁴ Une telle confusion a d'ailleurs été déjà dénoncée en commune Mpinga-Kayove à l'occasion d'un rassemblement public organisé en janvier 2005.

⁵ Nations Unies, *Burundi. Bilan commun de pays. Les défis de la transition*, Bujumbura, janvier 2004, draft 3, p. 85.

réinsertion socio-économique des sinistrés. Enfin, les nécessiteux ne sont pas seulement que les sinistrés que l'on connaît, il y a sûrement d'autres sans-terre qui n'ont jamais eu d'espace pour soumettre leur cas à la conscience nationale. Cette considération soulève la question des acquéreurs spéculatifs dont certains de longue date, qui ont régulièrement et gratuitement acquis des terres, sans aucun besoin réel et ne les ont jamais mises en valeur. Le manque de terres actuel, joint aux conditions de l'acquisition de ces dernières justifie le besoin d'un débat politique et social en profondeur sur la question.

La distribution de cette population par entité géographique est une autre inconnue : en réalité ce n'est pas tant la masse d'individus à servir qui pose problème, mais bien la gestion des préférences écologiques des rapatriés. Autant de nombreux rapatriés n'ont pas de ce point de vue d'exigence particulière, notamment ceux qui viennent des régions surpeuplées, autant les rapatriés de la plaine riveraine du lac Tanganyika tiennent mordicus à être réinstallés dans le même environnement, sans doute en raison des opportunités économiques qu'offre la région, mais peut-être aussi des habitudes alimentaires et d'un certain accommodement socio-culturel et climatique à la région.

Même dans l'hypothèses que les informations soient correctes, toutes ces terres inventoriées ne sont pas à distribuer¹ : la catastrophe humanitaire à laquelle le pays est exposé avec la destruction de ses boisements, les contraintes particulières que soulève la gestion des marais, la nécessaire préservation de nos réserves naturelles, limitent en fin de compte les distributions foncières possibles à l'intégralité des terrains libres ainsi qu'à une partie des terrains boisés et domaniaux pour tenir compte des besoins de reboisement mais également de ceux de l'Etat pour l'implantation future de projets de développement socio-économique.

Si les 141 266 ha de terres favorables permettent la réinstallation des rapatriés et déplacés qui, pour des raisons diverses, pourraient ne pas réintégrer leurs anciennes propriétés, elles nécessitent une viabilisation préalable, ce qui soulève la question des moyens d'aménagement de ces terres².

D'autres problèmes connexes ne manqueront pas de se signaler : pour certains déplacés, le séjour prolongé dans les sites crée des réflexes de sédentarisation qui peuvent parfois se heurter à une série de considérations d'ordre pratique ou juridique. Sur le plan juridique, l'établissement définitif sur le site d'accueil ne peut être décidé tant que le statut juridique de ce site n'est pas clarifié³. Certains sites de déplacés sont installés dans des terres domaniales : or, lorsqu'une terre domaniale fait l'objet d'une occupation spontanée par des exploitants temporaires, ces derniers finissent par croire ou par faire croire qu'ils sont chez eux s'ils ne sont pas interpellés à temps. D'autres se trouvent dans des propriétés individuelles, mais que les déplacés croient s'être déjà appropriés⁴. En

¹En revanche, l'option que le « Gouvernement peut décider de distribuer toutes les catégories de terres disponibles (habitables et cultivables) c'est à dire les terrains libres, les terrains boisés, les parcs nationaux et réserves naturelles et les marais et bas fonds (soit une superficie de 457.210,5 ha) qu'envisage J. Nahimana, et dont il reconnaît lui-même les nombreux inconvénients ne doit pas être envisagée, même en tant que simple scénario théorique.

²

³ Manirambona, S., *op. cit.*

⁴ G. Gatunanage nous raconte d'ailleurs un malentendu foncier sur cette base en commune Kiremba.

conséquence, les déplacés demandent aux autorités locales de régler administrativement le problème de terre en leur donnant des papiers attestant la possession effective des terrains qu'ils exploitent depuis 11 ans.

Sur le plan pratique, même si l'occupation définitive de la parcelle peut bien s'intégrer dans les stratégies de conquête foncière, la portée d'un tel calcul est contrariée par leur exigüité. En conséquence, l'occupation définitive des parcelles ne devient peut-être un avantage que dans la mesure où leur relative proximité avec l'ancienne terre permet la poursuite de l'exploitation de celle-ci à distance. De manière générale, sur le plan de l'étendue de la propriété foncière et parfois même de la qualité du sol, le site offre de bien maigres avantages, comparé à la terre que l'on a quittée.

De plus, il n'est pas impossible que les déplacés qui choisiraient de rester dans les sites se voient contraints à renoncer définitivement leurs anciennes terres, ce qui paraîtrait psychologiquement inadmissible eu égard aux conditions dans lesquelles ils les ont quittées. En effet, le renoncement à la réintégration de son ancienne propriété peut être perçu ou intérieurement vécu comme une capitulation devant ses pourchassants et donc une contribution morale à une réédition future des massacres pour les dividendes foncières qu'elles rapportent.

VI.4. Le défi du respect des principes d'équité

L'Accord d'Arusha comme la loi régissant la CNRS reviennent fréquemment sur l'exigence d'équité, non seulement entre les groupes de sinistrés, mais également entre les régions, les ethnies et selon le genre. Au-delà des pratiques d'exclusion et des logiques prédatrices devenues structurelles au Burundi, ne des contraintes majeures au respect de ce principe sera forcément l'insuffisance des ressources. De ce point de vue, la réinsertion socio-professionnelle s'avère être une terrible gageure ¹ et pose les problèmes liés à la réintégration des anciens fonctionnaires ou travailleurs du secteur privé, la prise en charge des anciens travailleurs en âge de retraite et enfin le recrutement des demandeurs d'emplois rapatriés. Ces questions se posent de manière d'autant plus épineuse que la Fonction publique ne peut plus embaucher, que le secteur privé est lui-même en perte de vitesse alors que plusieurs promotions scolaires ou universitaires sont en quête d'emplois et que de nombreux salariés ont perdu leur emploi depuis l'embargo de 1996.

Un recensement organisé en mars-avril 2000 a révélé que 2 215 cadres et agents de l'Etat se seraient réfugiés à l'étranger. A eux seuls, leur récupération représentait un impact financier de 336 900 000 frs pour l'année 2001. En y ajoutant les demandeurs d'emplois potentiels parmi les réfugiés, il y aurait en plus 10 000 unités, ce qui représentait un budget supplémentaire de fonctionnement de 2 550 000 000 pour la même année. Or, ces 10 000 nouveaux demandeurs d'emploi seraient venus s'ajouter aux 9 420 lauréats des écoles secondaires et supérieures des années 98 et 99 qui n'arrivaient pas encore à trouver d'emploi, même si on peut supposer qu'une partie des lauréats attendaient d'entrer au supérieur. Au total, on se serait retrouvé avec environ 2 215 candidats à la réintégration et au moins 17 000

¹ Voir au sujet de ce développement, Itangishaka, C., « La réinsertion socio-professionnelle des rapatriés burundais », communication au séminaire sur *Le Retour ... des réfugiés...*, *op. cit.*

demandeurs d'emplois. Quatre à cinq plus tard, ces chiffres doivent être sensiblement revus à la hausse.

Même si des donateurs divers pouvaient intervenir en faveur de l'embauche de ces rapatriés, il n'empêche qu'au regard du gouvernement, la gestion de leur embauche resterait un problème délicat: d'une part, une telle assistance constituerait à coup sûr un véritable soulagement ; d'autre part, l'orientation préférentielle de cette aide vers les rapatriés créerait des jaloux parmi les demandeurs d'emplois restés au pays qui, considérant leurs concitoyens comme une demande d'emploi additionnelle sans plus, risqueraient d'y voir une sorte de prééminence civique accordée à ces rapatriés. Aujourd'hui, l'assistance à la démobilisation doit déjà faire des jaloux réduits au silence par un environnement de violence que contrôle les bénéficiaires de cette assistance.

Il importe donc d'éviter, de la part des gestionnaires de l'assistance tout traitement différentiel entre les sinistrés pour éviter qu'une situation de nature à raviver les conflits ne se développe¹. Dans un contexte de raréfaction de l'emploi et où la mise en place prochaine de nouvelles institutions risque de créer des recalés politiques, toute intervention portée à établir une certaine prééminence civique par un groupe ou un autre sera nécessairement générateur de tensions. Il est dès lors essentiel que les différentes actions programmées soient menées dans l'équité au risque d'attiser des jalousies et de raviver les conflits. Le risque est d'autant plus réel que compte tenu des moyens dont devrait disposer la CNRS, les occasions de détournement seront considérables, ceux qui se sentiront exclus perdront leur motivation à la cohabitation pacifique et constitueront un terreau fertile pour le recrutement de réseau criminels.

VI. 5. Le défi de la cohabitation pacifique²

Le rapatriement, la réinstallation et la réinsertion socio-professionnelle sont l'amont et l'aval de la réussite du processus de paix qui suppose une cohabitation pacifique sans faille. Or, le contexte d'insécurité physique et psychologique que connaît le pays rend difficile la mise en place des mécanismes viables de réinstallation des sinistrés. En effet, pour réussir la réinsertion sociale et la cohabitation pacifique, il va falloir contenir les conflits sociaux latents de manière à maîtriser la sécurité et prévenir les conflits violents afin d'instaurer une culture de paix pour asseoir un fondement de cohabitation pacifique, véritable support de réinsertion durable.

Le deuxième défi de la cohabitation pacifique est relatif aux questions de justice et de l'impunité des crimes. Certes, dans certaines provinces, la cohabitation entre les déplacés et les rapatriés d'une part, entre ces derniers et les populations restées sur les collines sont bonnes. Bien accueillis par leurs anciens voisins et les leurs qui n'ont pas fui, les rapatriés reçoivent à manger et on les aide dans les travaux champêtres et dans la construction de leurs maisonnettes, ils sont hébergés les premiers jours, présentés aux autorités locales, etc.. Certains rapatriés sont tellement bien accueillis qu'ils n'ont même pas souvent besoin d'assistance

¹ *Ibid.*

² Les éléments développés dans ce paragraphe sont tirés des rapports de recherches transfrontalières relatives aux provinces Makamba, Ruyigi, Cankuzo, Kayanza, Gitega et Bururi.

humanitaire. C'est le cas des provinces comme Makamba et Cankuzo qui n'ont pas ou ont peu connu les massacres de 1993, et où encore Hutu et Tutsi ont fui ensemble vers les mêmes sites.

Il n'empêche cependant que même dans ces cas il y ait un climat de suspicion entre rapatriés et populations déplacées. Les rapatriés sont parfois confondus avec les rebelles si bien qu'ils sont parfois victimes des situations qu'ils n'ont pas créées : il n'est pas rare qu'ils soient accusés d'assaillants, d'éclaireurs de malfaiteurs qui viennent causer les dégâts au sein des déplacés ou des populations restées sur collines ; constituant ainsi des ennemis communs, mais également des éléments à l'origine de soupçons interethniques. En conséquence, des rapatriés font un mouvement retour parce que mal vus des déplacés ou de ceux qui sont restés sur les collines, qui les accusent de ceci ou cela, si bien qu'ils ont peur de règlements de compte. Certains d'entre eux essuient même des menaces d'élimination physique lorsque leurs voisins ou parentés restés au pays se sont appropriés de leurs biens (maisons, terrains). Il est symptomatique que les accusations de sorcellerie ou de fétichisme correspondent toujours à des moments de saturation politique ou sociale comme ceux, et à chaque fois lorsque des intérêts fonciers sont en jeu¹. D'autres n'osent même pas amorcer le mouvement de retour : « Parmi ceux qui nous ont tué figurent les voisins, Ceux qui se sont rapatriés n'ont pas commis de crime, ceux qui ne s'accusent de rien ce sont eux qui se rapatrient Les criminelles ne retournent pas, même ceux qui ont tué les gens en 1993, ils ne reviennent pas, ils restent en Tanzanie² ».

Dans d'autres circonstances, les rapatriés sont soupçonnés à tort ou à raison d'avoir trempé dans des massacres avant de se réfugier. Enfin, déplacés et rapatriés s'accusent mutuellement d'être de mèche avec les rebelles pour les rapatriés hutu ou avec les militaires pour les déplacés tutsi.

En réalité, de telles tensions doivent être perçues comme l'une des moissons du processus d'Arusha qui à travers la loi sur l'amnistie provisoire, a consacré l'impunité des crimes. Si l'on ne sépare pas le criminel et l'innocent, le bourreau de la victime, il risque d'y avoir des situations de règlement de comptes en chaîne. Aujourd'hui, les déplacés sont déjà nombreux à dire qu'ils ne rentreront pas tant que les auteurs des crimes ne seront pas punis et s'insurgent contre l'amnistie générale prônée par les politiciens³. « Quelqu'un vivant seul, ayant perdu tous ses biens et les membres de sa famille et lui même ayant échappé de justesse aux poursuites des assassins, il est difficile qu'il retourne sur la colline, un moindre bruit me fera penser qu'il retourne me chercher pour me tuer, je pense qu'il faut rester ici ensemble avec les autres tout en protégeant nos propriétés et nos biens... ».

En province de Kayanza malgré la situation déplorable dans les camps la majorité des déplacés ne veut pas retourner dans leurs propriétés arguant non seulement qu'ils y trouveraient leurs bourreaux mais aussi qu'ils ne supporteraient pas de vivre tout près des tombes de leurs proches qui ont été massacrés en 1993. Dans d'autres provinces comme à Bururi, le climat est beaucoup plus tendu entre

¹ Recherche transfrontalière en province Makamba

² Un habitant du site de Bugendana.

³ Recherche transfrontalière, Ruyigi, mars 2004

rapatriés et populations restées sur place. Les terres des anciens réfugiés ont été attribuées ou occupées par d'autres. La peur de la reprise des tueries est encore vivace dans la mémoire des gens.

Dans la grande partie de la province de Gitega, les déplacés de Nyarusange sont intimidés et humiliés par ceux qui sont restés sur les collines. La plupart des déplacés en province de Gitega sont méfiants vis-à-vis des rapatriés. Ils redoutent le retour de leurs bourreaux car la crise s'est déroulée dans l'impunité totale et le risque de nouvelles tensions plane toujours sur certaines localités (comme à Itaba). Le défi important est de faire cohabiter les victimes et les bourreaux dans une même communauté. Pour certains cas, il y a des auteurs des crimes qui ont préféré rester en Tanzanie et d'autres ont été obligés de changer de province, aussi il y en a qui retournent sur leur colline ; En province de Gitega dans l'ensemble, les déplacés s'inquiètent du fait que leurs bourreaux circulent librement; ils ont peur également de la réédition des tueries et dénoncent des réunions qui se tiennent pendant la nuit sur les collines à l'instar de celles des années 1992 qui ont débouché sur les catastrophes que l'on connaît ¹.

Plus d'un regrettent l'absence de justice et se demandent comment la cohabitation pacifique et la paix seront possibles si les mêmes responsables des crimes circulent librement Si les criminels de 1993 « revenaient par hasard, je pense que la justice va faire son travail sinon il y aura toujours des problèmes, un tueur est un élément dangereux dans la société, s'il n'est pas puni à la taille de ce qu'il a fait, il risque de donner un mauvais exemple même pour l'avenir...² » .

La cohabitation pacifique suppose un environnement pacifié et dépassionné. Il importe en outre que l'autorité administrative et judiciaire sévisse pour relever les défis des conflits et des violences quotidiennes qui empoisonnent le climat social dans les sites : violences sexuelles, polygamie, vagabondage sexuel, prostitution, vol, injustice, assassinats, criminalités, corruption, exactions des forces de l'ordre , destruction des biens, etc.

Mais la pacification suppose aussi la désidéologisation. Or, les rapatriés et les déplacés reviennent souvent sur les problèmes que posent la concurrence des églises et surtout des partis politiques. Il y a à craindre que la propagande des partis politiques ne ravive les tensions sur les collines en tournant des couteaux dans des plaies non encore cicatrisées. Même en développant des mécanisme d'accompagnement civique, il est peu probable qu'ils portent leurs effets : d'une part, on a affaire dans certains cas à une population dont de nombreux éléments sont éduqués depuis 17 ans à la désobéissance civile et qui, depuis une quinzaine d'années, reçoit peu d'exemple de civisme de la part de ceux qui la gèrent, une situation qui s'aggrave avec une administration partisane, incapable de toute cohérence.

¹ Recherche transfrontalière en province Gitega

² Témoignage d'un habitant du site de Bugendana

VII. PROPOSITIONS EN VUE D'UNE REORIENTATION DE CETTE POLITIQUE

VII.1. En rapport avec le cadre institutionnel

La mise en place d'une Commission politique aurait dû logiquement entraîner la disparition du MRRDR, étant donné que traditionnellement les ministères sont par ailleurs conçus pour gérer des problématiques liées aux missions classiques de l'Etat qui sont par essence pérennes. Cette commission, au besoin territorialement décentralisée, aurait dû alors se voir confier la mission d'orientation et de mobilisation des ressources et on aurait dû lui trouver dans ce cas un niveau de rattachement administratif qui lui permette d'exercer ses compétences dans une optique transversale telle qu'elle puisse veiller à ce que les différentes politiques sectorielles intègrent les questions de réinstallation, de réintégration et de réinsertion des sinistrés. Pour les tâches techniques qui lui reviendraient spécifiquement - càd relevant principalement de l'humanitaire ou ne pouvant trouver place dans les ministères sectoriels-, elle se doterait d'un secrétariat exécutif qui aurait également des antennes territoriales.

Même dans sa forme actuelle, il paraît pertinent de revoir la division des tâches entre la CNRS et certains ministères techniques, du moins pour ce qui relève de l'accordement de l'urgence au développement.

VII.2. En rapport avec les questions foncières

1. La question foncière mérite d'autant plus d'attention que, d'une part, elle est au centre d'un grand malentendu politique entre les partenaires politiques¹ et, de l'autre, un vaste mouvement de distribution des terres en particulier sur tout le littoral du lac suscite déjà des remous².
2. Pour éviter des litiges ultérieurs relatifs aux terres, l'idée d'établissement d'un registre des terres rurales, et, à terme, la mise en place d'un cadastre des terres rurales mérite d'être soutenue ;
3. Pour arriver à une loi claire, équitable et juste permettant l'accès à la terre à tout le monde y compris les différentes catégories vulnérables, la révision en cours du Code foncier mérite d'être accélérée. L'actualisation de ce Code doit s'inspirer d'une logique de règlement de certains problèmes fonciers pendants. Une fois promulgué, il sera impératif d'instaurer un cadre élargi pour en vulgariser le

¹ La perspective adoptée sur cette question est un compromis entre deux positions antagonistes exprimées à Arusha, d'une part, les tenants d'une réintégration automatique de l'ancienne propriété, et de l'autre ceux d'une alternative dont les termes sont la réintégration là où c'est possible ou alors une juste indemnisation ou compensation. Voir à ce sujet, la communication de l'honorable Toyi, G. au séminaire sur *Le retour, la réinstallation et la réinsertion des réfugiés burundais*, Bujumbura, 19-21 juin 2000.

² On lira à ce sujet l'hebdomadaire *La Vérité* qui, dans son numéro 0025 du 14 juillet 2000, fait état de 63 distributions de terres dans la périphérie ouest de Bujumbura, couvrant une superficie totale de 227.6 ha.

contenu en vue de maximiser son appropriation par la population et d'en faire effectivement un outil de gestion des conflits fonciers.

4. Pour ne pas créer des jaloux et susciter des heurts sociaux, il importe que les perspectives de réinstallation, tiennent compte d'éléments nécessaires mais restés au pays, parmi ceux qui ont de petits lots de terre ou n'en ont pas du tout.
5. Etant donné que les occupants ou exploitants des paysannats de longue date se considèrent déjà comme propriétaires, et qu'il n'y devrait logiquement y avoir plus prioritaires qu'eux, le statut de ces paysannats doit être repensé dans le sens de sortir leurs occupants de la précarité, au besoin en leur accordant des titres de propriété;
6. Pour les sites des déplacés installés sur les propriétés des particuliers, l'Etat devrait désintéresser ces derniers et octroyer des titres de propriétés aux déplacés se trouvant sur des terres domaniales en vue d'une installation définitive de ceux qui ont construit des maisons en dur sur les sites d'accueil.
7. Aménager les terres domaniales disponibles récemment recensées pour que les sinistrés qui ne peuvent pas réintégrer leurs propriétés soient réinstallés sans tarder sur de nouvelles terres.
8. Entreprendre des négociations avec l'Eglise catholique en vue d'allouer une partie de ses terres inexploitées à l'installation des sinistrés¹.
9. Le Burundi étant considéré comme un monde plein et certains réfugiés ayant exprimé le souhait de rester dans les pays d'asile, le gouvernement devrait entreprendre des négociations avec les pays voisins en faveur du libre établissement et de la libre circulation des personnes et des biens entre les pays de la région, mais une telle démarche suppose au préalable un environnement sécurisé et une harmonisation des normes de lutte contre la criminalité transfrontalière;

VII.3. En rapport avec l'accès aux services sociaux et la protection des groupes vulnérables

1. Reconstruction et réhabilitation des centres de santé et des écoles détruites pendant la guerre, les multiplier et les répartir équitablement sur base des critères de planification tenant compte de la géographie et de la démographie;
2. Promouvoir la gratuité des services sociaux de base pour les personnes reconnues sinistrées pendant une période à préciser, à partir du retour d'exil ou du rétablissement. En particulier, la gratuité de l'enseignement primaire contenu dans les politiques sectorielles de l'éducation depuis 1999 devrait commencer par ces groupes.
3. La gestion discrétionnaire de la question des indigents étant source de beaucoup d'abus, le gouvernement devrait étudier les mécanismes de diluer le poids de

¹ ICG, cité par NU, Bilan commun de pays, op.cit.

l'administration par une gestion plus transparente de la question. Pour mettre fin à la confusion qui prévaut dans le ciblage, il importe de définir une méthodologie participative de ciblage des bénéficiaires et de leurs besoins selon les critères de vulnérabilité convenus en fonction du type de besoin à satisfaire.

4. Elargir les services couverts par la carte d'assurance-maladie y compris l'accès aux centres de soins privés. En même temps, il importe de redéfinir la politique de privatisation des soins de manière à les rendre accessibles à un plus grand nombre .
5. Elaborer une réglementation de l'assistance sociale qui permette aux collectivités locales de secourir les plus nécessiteux et de participer à la prise en charge de certains cas sociaux.
6. Organiser des cours de rattrapage de Français et de Kirundi et de mise à niveau en faveur des enfants rapatriés et déplacés nécessiteux dans le but de faciliter leur intégration en milieu scolaire
7. Entreprendre des négociations avec l'Eglise catholique pour transformer les écoles dites Yaga Mukama en écoles primaires formelles ;
8. Assurer une protection particulière des femmes et jeunes filles contre les violences et viols de toutes sortes par la mise en place et l'application d'une législation sévère et dissuasive et revoir le *Code des Personnes et de la Famille* pour assurer la protection des certains types de naissances non suffisamment protégées par la loi.
9. Au risque d'être accusé de complicité, le gouvernement doit déjà clarifier sa position et notamment sévir contre les différents cas, aujourd'hui nombreux de détournement de l'aide. Une enquête indépendante devrait être diligentée sur ces abus et un rapport y relatif rendu public.
10. Au regard de nombreux abus jamais sanctionnés dont elle s'est rendue coupable l'administration qui à plusieurs reprises et un peu partout, a déjà montré ses limites, voire son incapacité, devrait être exclue du rôle de distribution de l'aide qui serait alors confiée à des associations ou ONGs d'une notoriété déjà confirmée. L'administration pourrait alors servir d'instance de recours ou de facilitation.

VII. 4. En rapport avec la cohabitation pacifique

1. Soutenir l'idée des tribunaux mixtes et de la CNVR telle qu'elle a été préconisée par le Conseil de sécurité des Nations Unies et accélérer la procédure de leur entrée en fonction ;
2. Promouvoir une culture civique orientée vers l'éradication de l'idéologie du génocide et de l'exclusion dans le pays;
3. Harmonisation des Accords d'Arusha et de Lusaka dans le traitement des crimes terroristes pour plus de sérénité et de garantie de paix dans la sous - région;

4. Poursuivre le désarmement, le déminage et la destruction des armes
5. Concevoir et mettre en œuvre une politique d'éducation civique axée sur le respect de la diversité et une vision partagée de l'avenir .Encourager l'esprit de conciliation et de réconciliation dans le règlement des litiges fonciers opposant les occupants aux sinistrés retournés sur leurs collines.
6. Mettre en place une stratégie de préparation psychologique de ceux qui rentrent et de ceux qui les accueillent en vue d'une cohabitation pacifique ;
7. Promouvoir la lutte contre l'impunité entre autres en renforçant localement les cours et tribunaux du Burundi ; en fixant un terme à l'amnistie provisoire et en renouant avec une interprétation stricte de la loi d'amnistie provisoire ;
8. Vulgariser les principes de règlement des litiges pour permettre de résoudre pacifiquement les conflits fonciers et autres biens.

VII.5. En rapport avec l'articulation de l'urgence au développement

1. Dans certaines régions, la multiplication des sites autant que l'augmentation de leur taille, leur proximité par rapport à certaines infrastructures ont fini par les faire évoluer vers un nouveau type d'habitat et d'établissement ¹. Compte tenu du fait que les populations déplacées ou rapatriés ont l'expérience de vivre dans les sites, cela constitue une opportunité de mise en œuvre d'une politique de villagisation et d'urbanisation moyennant la mise en place des infrastructures socio-économiques de base nécessaires. Il faudrait donc étudier les possibilités de faire de ces camps des tremplins d'une politique de villagisation, voire d'urbanisation du pays :
2. Dresser une typologie claire des ONGs en fonction de leurs missions et les affecter à des zones d'intervention en fonction d'une évaluation des besoins. Elaborer un outil de suivi-évaluation générale du travail des ONGs et veiller à ce que leur fonctionnement respecte scrupuleusement la loi et clarifier les conditions de sous-traitance.
3. Développer d'autres secteurs notamment secondaires et tertiaires pour venir en appui au secteur primaire et absorber le surplus de main- d'œuvre observé et orienter la politique d'enseignement des métiers en conséquence ;
4. Engager des pourparlers avec les Etats de la sous région sur la protection des biens des réfugiés acquis durant leur exil ;

¹ De ce point de vue, le site de Ruhororo en province de Ngozi est le plus cité en exemple.

BIBLIOGRAPHIE

- *Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi*, Août 2000
- ACORD, *Recherche transfrontalière sur les réfugiés et les déplacés intérieurs au Burundi. Rapport thématique sur le foncier* ;
- , *Recherche transfrontalière sur les réfugiés et les déplacés intérieurs au Burundi. Cas de la province de Bururi, Forum régional sur la problématique des déplacés et des réfugiés burundais, Bujumbura, 17-18 mai 2004, 20 p.*
- , *Recherche transfrontalière sur les réfugiés et les déplacés intérieurs au Burundi. Cas de la province de Makamba, (projet) février 2004, 20 p.*
- , *Recherche transfrontalière sur les réfugiés et les déplacés intérieurs au Burundi. Cas de la province de Cankuzo (projet), mars 2004, 18 p.*
- , *Recherche transfrontalière sur les réfugiés et les déplacés intérieurs au Burundi. Cas de la province de Ruyigi, (projet), mars 2004, 13 p*¹.
- Bacamurwanko, D., « L'opération de rapatriement », communication au séminaire sur *Le retour, la réinstallation et la réinsertion des réfugiés burundais*, Bujumbura, 19-21 juin 2000.
- Barancira, S., *Aspects psychiatriques en situation de catastrophe au Burundi. Cas de la crise d'octobre 1993*, s.l., s. d.
- *Burundi. Génocide d'octobre 1993. Des associations de la société civile dénoncent*, Bujumbura, mai 1996.
- Butoyi, P. et Nzotungwanayo, I. *Politique et accès aux prestations des services de santé au Burundi*, OAG, 2003
- Cadre permanent de concertation pour la protection des personnes déplacées, *Mission du groupe technique de suivi dans la province de Gitega*, 2-5 octobre 2001, 24 p. ;
- CNLS : *Analyse sociale de la situation des orphelins. Rapport final. Etude réalisée par l'ASBL APRODEC*, Bujumbura, janvier 2003
- CNRS, *Documents de base*, Bujumbura, mai 2003.
- Dehlot, C., Hakizimana, S. et Ndayiziga, B., *Analyse diagnostique de la situation de violence à l'égard des femmes sinistrées au Burundi. Rapport Provisoire*, rédigé dans le cadre du Projet Maternité sans risque et femmes victimes de violence au Burundi, avril 1998.
- *Diagnostic participatif sur les conditions de vie des déplacés et rapatriés*, province Muyinga,
- Gatunange, G., *La problématique foncière dans la perspective du rapatriement et de la réinsertion des sinistrés, Rapport provisoire*, Bujumbura, août 2004.
- ICG, *Après six mois de transition au Burundi : poursuivre la guerre ou gagner la paix ?* Rapport 46, 2002 ;
- , *Réfugiés et déplacés au Burundi, désamorcer la bombe foncière*, 7 octobre 2003 ;
- Kichumisa, M. B. , *Burundian Refugees Rapatriation and Reintegration Research. Tanzania final Draft Report*, for Agency for Cooperation and Research in Development (ACORD), Mwanza, April, 2004.

¹ Tous ces papiers ont été présentés dans le cadre du *Forum régional sur la problématique des déplacés et des réfugiés burundais*, Bujumbura, 17-18 mai 2004, 14 p.

- Manirambona, S., "Les conséquences de la crise socio-politique sur les femmes et les enfants sinistrés: quelques aspects socio-juridiques", *Cahiers démographiques du Burundi*, n°9, Bujumbura, juillet 1996.
- Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction/PNUD, *Le cadre stratégique intérimaire de lutte contre la pauvreté et de croissance économique*, Mars 2002
- MRRDR / UNOPS, *Système de gestion de la Banque des Données sur les sinistrés sur site (SGBDS) au Burundi*.
- Tome 1, *Manuel de guide relative à la méthodologie et à l'organisation de la collecte des données sur le terrain*, Bujumbura, août 1998.
- Tome 2 : *Enquête de novembre-décembre 1998. Rapport des résultats*, Bujumbura, février 1999.
- Tome 3, *Mise à jour de mars 1999 : Rapport des résultats*, Bujumbura, mai 1999.
- Tome 4, *Mise à jour de septembre 99 : rapport des résultats*, Bujumbura, novembre 99.
- Ministère à la réinsertion et à la réinstallation des déplacés et des rapatriés, *Evaluation des principales activités du ministère, de 1997 à 1999*, novembre 1999 ;
- MSF, *Accès aux soins de santé au Burundi. Résultats de trois enquêtes épidémiologiques*, mars 2004
- Mugozi, A. et Nshamaje, M., « La réinsertion scolaire des rapatriés », communication au séminaire sur *Le retour, la réinstallation et la réinsertion des réfugiés burundais*, Bujumbura, 19-21 juin 2000.
- Nahimana, J., « L'identification des terres pour la réinstallation des rapatriés », communication au séminaire sur *Le retour, la réinstallation et la réinsertion des réfugiés burundais*, Bujumbura, 19-21 juin 2000.
- Ndayikengurutse, E., *Les ONGs dans le conflit burundais : cadre, méthode et philosophie de travail (de 1995 à nos jours)*, mémoire de licence, Science politique, Bujumbura, 2002.
- Ndayongeje, N., *Essai d'analyse du phénomène de contagion dans les crises politiques rwandaises et burundaises*, mémoire, U.B., FLSH, Bujumbura, 2000, ...p
- Ndikumasabo, V., « Les bases juridiques du domaine foncier au Burundi », communication aux journées de validation du *Guide méthodologique de traitement des litiges liés aux terres et aux autres biens des sinistrés*, Bujumbura, 28-29 décembre 2004 ;
- Ndikunkiko, L., « La problématique des réfugiés burundais : état des lieux », communication au séminaire sur *Le retour, la réinstallation et la réinsertion des réfugiés burundais*, Bujumbura, 19-21 juin 2000.
- , « Politique nationale de réinsertion et de réhabilitation des sinistrés burundais », Communication au *Forum régional sur la problématique des déplacés et des réfugiés burundais*, Bujumbura, 17-18 mai 2004, 14 p.
- , *La problématique terre au travers des commissions nationales antérieures chargées du rapatriement. Situation particulière des sans-terre et ou sans référence*, communication aux journées de validation du *Guide méthodologique de traitement des litiges liés aux terres et aux autres biens des sinistrés*, Bujumbura, 28-29 décembre 2004 ;
- Ngayimpenda, E., « Crise socio-politique et déstructuration des ménages au Burundi », *Cahiers démographiques du Burundi*, n°13, Bujumbura, mars 1999, 48 p.
- , « Les populations sinistrées du Burundi. Sept ans après », *Cahiers Démographiques du Burundi*, n°14, Bujumbura, 2000

- Niyongabo, A., » La gestion quotidienne des conflits terriens et d'autres biens des sinistrés de guerre », communication aux journées de validation du *Guide méthodologique de traitement des litiges liés aux terres et aux autres biens des sinistrés*, Bujumbura, 28-29 décembre 2004 ;
- Niyonzima, A., « Situation actuelle des terres domaniales et perspectives d'avenir dans la gestion foncière par l'Etat burundais », communication aux journées de validation du *Guide méthodologique de traitement des litiges liés aux terres et aux autres biens des sinistrés*, Bujumbura, 28-29 décembre 2004 ;
- Nkurunziza, P., *Evolution de la problématique des réfugiés burundais*, Bujumbura, février 1998.
- Nsabimana, T., Ndayisaba, J., et C. Nditije, C., *Etude sur les conditions de réinstallation et de réinsertion des déplacés et des rapatriés*, Fondation pour l'Unité, la Paix et la Démocratie, Bujumbura, août, 1995
- OCHA, *Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays*, E/CN.4/1998/53/Add.2, Nations Unies, New York, 1999.
- Plan d'Action Global de Réhabilitation des réfugiés et des déplacés intérieurs (2001-2003)*, MRRDR
- Rapport sur le développement humain durable au Burundi*, Bujumbura 1997.
- République du Burundi, *Conférence des bailleurs de fonds*, Paris, 11-12 décembre 2000, Tome 2.
- Rapport de la Ligue Iteka sur les violences faites aux femmes en Mairie de Bujumbura*
- République du Burundi, province de Kirundo, Cabinet du Gouverneur, *Prévisions budgétaires 2004*.
- République du Burundi, Ministères de l'environnement, des rapatriés et de l'intérieur, *Rapport définitif sur l'inventaire des terres domaniales au Burundi, mars-octobre 2001*, Bujumbura, janvier 2002 ;
- République du Burundi, Ministère de l'Education Nationale, *Politique sectorielle du Ministère de l'Education Nationale*, 2002
- République du Burundi, Ministère de l'Action sociale et de la Promotion de la Femme, *Politique sectorielle du ministère 1999-2001*, novembre 1999.
- République du Burundi, MPDR, *Politique sectorielle du Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction*, Février 2003
- République du Burundi, MRRDR, *Politique sectorielle du ministère à la réinsertion et à la réinstallation des déplacés et des rapatriés*, Bujumbura novembre 2002.
- République du Burundi, *Politique sectorielle du Ministère de la Santé Publique 2002-2004*, Bujumbura, Février 2002
- République du Burundi, MRRDR, *Stratégie nationale de réinstallation et de réinsertion des populations sinistrées au Burundi*, mai 2003 ;
- Thibon, C., *Réfugiés dans l'ouest tanzanien, destruction ou recomposition d'une frontière ?*s. d., s.l.