

Au Burundi, des villages de la paix pour les rapatriés

Jean-Benoît Falisse et René Claude Niyonkuru

Au Burundi, les villages de la paix, destinés à servir de modèles en matière de réintégration et de centres de développement économique, ont rencontré de nombreuses difficultés liées à la fragilité prolongée du pays.

Depuis 2005, des villages sont construits spécialement au Burundi pour accueillir les rapatriés sans terre et «déracinés» après leurs années d'exil en Tanzanie, où certains s'étaient réfugiés depuis 1972 et d'autres depuis 1993. Alors que la plupart des réfugiés ont pu retourner sur leurs terres, certains d'entre eux n'avaient nulle part où aller. Peu de liens unissaient encore les «rapatriés hutus de 1972» à leur pays d'origine, si bien qu'ils ne connaissaient pas l'existence de leurs terres ou de celles de leurs parents au Burundi.

L'idée est alors née de construire des villages pour accueillir les personnes qui avaient fini par occuper les bureaux des autorités administratives pour exiger une solution à leur situation. Les Twas (le troisième groupe ethnique du Burundi) sans terre, les Tutsis

déplacés de l'intérieur et les autres catégories de personnes vulnérables étaient également invitées à venir vivre dans ces villages en vue de faire renaître la diversité sociale. Cela leur a valu le titre de «villages de la paix». Alors que l'influx de réfugiés se prolongeait, il était plus urgent que jamais de trouver une solution permanente pour les rapatriés. L'UNHCR a donc travaillé avec les autorités pour créer, entre 2004 et 2007, une première génération de 19 villages à travers le pays, bien que le concept du village soit largement étranger au paysage burundais, où les logements sont généralement dispersés sur les flancs des collines.

Une évaluation de la première génération de ces villages de la paix a révélé non seulement que les bâtiments avaient commencé à se détériorer mais

juillet 2013

aussi que les villages ne donnaient aucun moyen à leurs habitants de se réintégrer à l'environnement socio-économique local. La décision a alors été prise de construire des villages de deuxième génération, qui ne fourniraient pas seulement un abri mais aussi de l'eau et des installations sanitaires décentes, ainsi que des moyens de subsistance, des terres cultivables et des activités génératrices de revenus pour les habitants. C'est ainsi que huit villages connus sous le nom de «villages ruraux intégrés» ont été érigés dans les provinces du sud du pays entre 2007 et 2010.

Cinq ans, voire même dans certains cas, dix ans après leur construction, le succès de ces villages de la paix peut être au mieux décrit comme mitigé. La réintégration a surtout eu lieu sur le plan géographique plutôt que sur le plan social; dans de nombreux endroits, les habitants du village courent le risque d'être perçus comme des citoyens de seconde classe pendant encore au moins une génération. Aucun des villages ne semble être parvenu au niveau d'intégration promis. Nombre d'entre eux dépendent toujours de l'aide alimentaire du Programme alimentaire mondial ou du ministère de la Solidarité nationale tandis que, dans la vaste majorité des villages, aucune activité économique ne semble se développer. Dans la pratique, ces villages ne sont pas des entités économiquement viables: ils sont plutôt la proie de la spéculation immobilière, dans un contexte de tensions croissantes avec les communautés locales. Les villages situés dans des zones peu fertiles peinent à attirer les rapatriés, qui leur préfèrent les centres de logement temporaires de l'UNHCR.

Le cercle vicieux de la fragilité?

Alors que les politiques de villagisation dans la région d'Afrique centrale et orientale ont marqué les esprits par leur caractère souvent coercitif (comme en Éthiopie, en Ouganda, en Tanzanie, au Rwanda et, dans les années 1990, au Burundi même), ces nouveaux villages sont censés abriter uniquement des personnes venues y vivre de leur propre gré. Toutefois, ce caractère «volontaire» peut être mis en doute au regard de la situation dans laquelle se trouvaient les personnes avant de s'installer dans un village, cette installation ayant souvent été motivée par la promesse d'une vie décente.

Les villages de la paix burundais construits entre 2004 et 2010 se distinguent également par leur double objectif: servir non seulement de lieu de réintégration mais aussi, selon la rhétorique officielle, d'exemple de développement dans l'un des pays les plus ruraux du monde. Les logements éparpillés sur les collines du Burundi sont considérés comme peu favorables au développement

économique du pays dans la mesure où il est plus facile de fournir des services sociaux essentiels à une population plus densément concentrée. Cette rhétorique est en fait assez semblable à celle qui sous-tend les programmes de villagisation *ujamaa* en Tanzanie et *imidugudu* au Rwanda.

Fondamentalement, le projet de réintégration des villages de la paix est donc incroyablement ambitieux. Pour porter ses fruits sur le long terme, il implique en fait que l'État (et non l'aide internationale) soit capable de fournir à ses habitants un niveau suffisant de services sociaux de base et un degré suffisant de sécurité, c'est-à-dire les deux éléments-mêmes dont l'absence définit un État comme fragile.

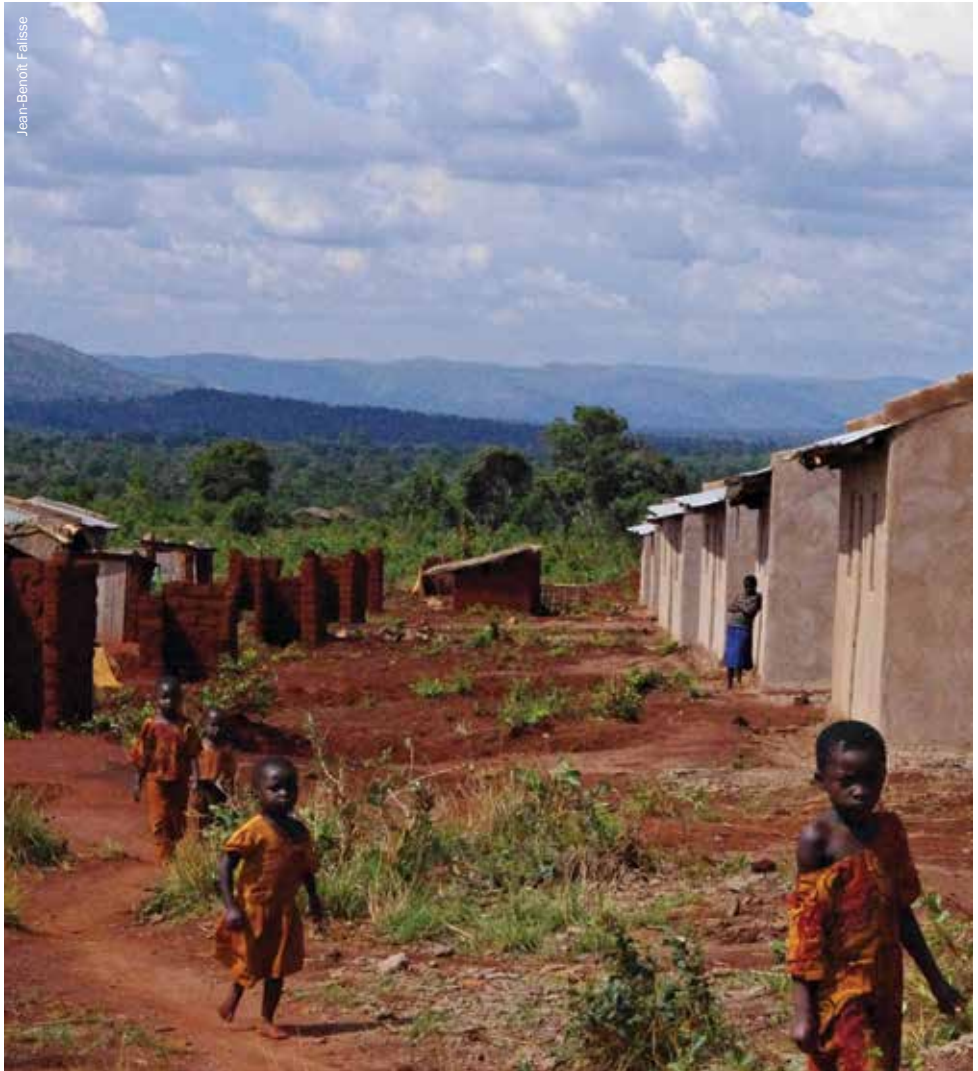
Alors que la sécurité dans les villages n'est pas aussi bonne qu'elle le pourrait, il s'agit toutefois d'un moins grand problème que le manque de services sociaux essentiels adaptés aux besoins des habitants du village. L'éducation primaire en constitue un exemple flagrant. Comme ils ont préalablement vécu Tanzanie, la plupart des enfants du village ont appris le swahili et non le kirundi, langue nationale du Burundi et langue utilisée dans l'enseignement. Ainsi, à moins d'avoir la chance de bénéficier de l'un des projets de soutien éducatif organisés par les organisations caritatives internationales, les enfants des villages ont peu de chance de réussir au sein du système scolaire burundais. D'un autre côté, l'État n'est pas en position de fournir le même niveau de services sociaux essentiels dans les zones avoisinantes que dans les villages eux-mêmes (comme c'est parfois le cas pour l'approvisionnement en eau), ce qui entraîne des conflits entre les communautés qui vont parfois jusqu'au sabotage des infrastructures.

L'absence de légitimité de l'État dans les villages de la paix se manifeste également par la capacité limitée des institutions locales à préserver des relations communautaires pacifiques. Cependant, les rapatriés représentent réellement une source potentielle de développement. Par exemple, la plupart d'entre eux parlent le swahili et possèdent une certaine connaissance de l'anglais, deux outils importants pour un pays qui a rejoint la Communauté d'Afrique de l'Est bien qu'aucune des deux langues véhiculaires de cette organisation n'y soit parlée.

Les terres constituent l'une des causes fondamentales de la fragilité du Burundi et d'autres pays. Et ces villages, qui s'étendent sur des terres et mettent des parcelles à disposition de leurs habitants pour leur permettre de pratiquer l'agriculture de subsistance, viennent encore accentuer les problèmes, dans un contexte où les mécanismes de résolution des

conflits sont peu nombreux. 70% des litiges portés devant les tribunaux locaux burundais sont de nature foncière, tandis que la taille moyenne des parcelles a été réduite de génération en génération pour n'atteindre plus que 0,3 hectare aujourd'hui. On estime que jusqu'à 18% des terres du pays feraient l'objet de litiges. Malgré les efforts récemment menés, l'État lui-même peine à clarifier le statut de nombreux terrains. Et au niveau local, les autorités sont régulièrement surchargées.

Si la fragilité de l'État représente un obstacle de taille au succès de la réintégration par le biais des villages de la paix, ces derniers portent également en eux le risque de perpétuer cette fragilité. Ils menacent de délégitimer l'État, qui semble incapable de gérer la situation. Parallèlement, alors qu'ils continuent d'être le lieu de vie de citoyens de deuxième classe dépendants de l'aide humanitaire, ces villages représentent aussi une source de frustration. La situation semble irrésoluble, étant donné que la



Jean-Benoît Falisse

Village de la paix à Nkurye, dans le sud du Burundi, en novembre 2010.

juillet 2013

solution du village s'accompagne de ses propres problèmes, créant ainsi un cercle vicieux de fragilité.

Les villages constituent une question épineuse et il serait tout simplement trop facile de rejeter d'emblée tous les efforts réalisés à ce jour. La réintégration de plus de 5.000 familles déracinées arrivées presque toutes simultanément représente un formidable défi pour n'importe quel pays, et d'autant plus pour le Burundi, une nation fragile à peine remise d'une sanglante guerre civile. Une approche au cas par cas, basée sur une réintégration famille par famille et colline par colline, semblerait moins problématique. Toutefois, il s'agirait d'une tâche monumentale, surtout après le retour de 35.200 ressortissants burundais suite à la fermeture du camp tanzanien de Mtabila fin 2012. L'erreur commise avec les villages en tant que solution de réintégration provient peut-être d'avoir voulu voir les choses en grand trop rapidement ou d'avoir mis la charrue avant les bœufs. L'histoire semble nous enseigner que les villes et les villages ne

stimulent pas le développement économique; au contraire, c'est le développement économique qui entraîne l'apparition des villes et des villages.

Pour renforcer les capacités de l'État – l'une des étapes nécessaires pour sortir le pays de sa fragilité – il faut gagner la confiance des citoyens. Mais hélas, l'histoire des villages de la paix telle qu'elle s'est déroulée ces quelque dix dernières années continue d'illustrer l'incapacité du système à gagner cette confiance et à se défaire de la fragilité. Il n'existe aucune solution miracle, mais nous pouvons espérer qu'une activité économique s'y développe enfin pour transformer ces villages actuellement maintenus en vie par l'aide internationale en communautés stables et durables, où les droits humains fondamentaux sont respectés.

Jean-Benoît Falisse *jean-benoit.falisse@qeh.ox.ac.uk* est chercheur au Collège St Antony's d'Oxford.

René Claude Niyonkuru *rcniyo@yahoo.com* est chercheur sur les politiques foncières et étudiant en Master à l'institut de politique et de gestion du développement de l'Université d'Anvers, Belgique.