

**REPUBLIQUE DU BURUNDI**



**MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DES  
TRAVAUX PUBLICS**

**Lettre de Politique Foncière**

## **Sommaire**

|   |    |
|---|----|
| I. État des lieux de la question foncière au Burundi.....   | 3  |
| Tableau de la crise foncière actuelle.....  | 3  |
| Conséquences de la crise foncière.....  | 4  |
| Défaillances du système de gestion foncière actuel.....   | 5  |
| Réponses citoyennes à la crise.....   | 6  |
| II. Objectifs de la Politique Foncière.....   | 6  |
| Cohérence avec les orientations nationales et sectorielles.....   | 6  |
| Objectifs de la politique foncière.....   | 7  |
| III. Axes stratégiques de la Politique Foncière .....   | 8  |
| Axe 1 : Rénovation de la législation foncière et domaniale.....   | 8  |
| Axe 2 : Restructuration et modernisation des services en charge de la gestion foncière.....                           | 9  |
| Axe 3 : Décentralisation de la gestion foncière .....   | 9  |
| Axe 4 : Développement de solutions durables aux problèmes des personnes sans terre et à l'exiguïté des parcelles..... | 10 |
| IV. Mise en œuvre de la politique foncière .....  | 11 |

## **Objet de ce document**

Cette lettre indique les orientations du gouvernement burundais pour organiser certains aspects de l'accès à la terre et à ses ressources naturelles, en particulier l'appropriation de la terre et la sécurisation des droits y afférant. Elle précise et complète d'autres notes stratégiques et textes relatifs à la gestion des terres, notamment dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme ou de l'environnement.

La Lettre de Politique Foncière entend répondre à l'absence de concertation entre les acteurs publics de la gestion des droits sur les sols, que ces sols soient urbains ou ruraux. Elle est le fruit d'une large consultation menée sur l'ensemble des communes du pays. En tant que cadre stratégique destiné à assurer la cohérence des interventions publiques, la Lettre de Politique Foncière s'adresse aux élus, aux acteurs du développement économique et aux partenaires techniques et financiers de l'Etat burundais. Il s'agit d'un document public, accessible à tous et facilement consultable.

## **I. État des lieux de la question foncière au Burundi**

### **Tableau de la crise foncière actuelle**

- 1. La question foncière comme question centrale** — Au Burundi, l'agriculture représente actuellement plus de 90% de l'activité économique. L'écrasante majorité de la population dépend ainsi directement des ressources tirées de la terre tandis que, pour les populations sans terre, les secteurs de l'industrie et des services ne proposent pas beaucoup de solutions alternatives. Les questions liées à la gestion des terres sont inévitablement sensibles et centrales. Les réponses apportées constituent un gage majeur pour l'avenir du pays.
- 2. Une pression foncière croissante** — Alors que le Burundi compte déjà parmi les pays les plus densément peuplés du monde, la pression foncière s'amplifie encore. Le pays connaît une croissance démographique sans précédent. Par ailleurs, le retour de réfugiés de longue date s'effectue dans un contexte difficile, dans la mesure où, dans de nombreux cas, la plupart de leurs terres ne sont plus vacantes. Des cessions et concessions irrégulières de terres domaniales viennent ajouter à la confusion.
- 3. Une demande de sécurisation foncière importante** — Les citoyens burundais se tournent massivement vers les institutions communales pour obtenir la sécurisation de leurs biens immobiliers. Près de 70% des conflits portés devant les tribunaux de première instance concernent ainsi des délimitations foncières. Par ailleurs, l'administration communale est de plus en plus fréquemment sollicitée pour authentifier des transactions. Les demandes de cession ou de concession de terres domaniales sont également nombreuses. Par ces différents moyens, les ménages souhaitent obtenir une reconnaissance institutionnelle de leurs droits fonciers.
- 4. Des procédures foncières inadéquates** — Malgré la forte demande de sécurisation foncière, le volume d'informations détenues par les services fonciers est extraordinairement faible. Après plus d'un siècle d'existence, moins de 46 000 titres fonciers ont été établis. Actuellement, en dehors de Bujumbura et des centres urbains de Gitega, Ngozi et Rumonge, la plupart des terres ne sont pas enregistrées. Par ailleurs, les informations enregistrées ne correspondent souvent pas à la réalité, les usagers fonciers procédant très peu à la mise à jour des titres de propriété en cas de succession, de partage ou de vente. Certains droits enregistrés consacrent des attributions illégales.
- 5. Une gestion coutumière en érosion** — A défaut d'enregistrement, la majorité des droits fonciers est actuellement exercée « en vertu de la coutume » (Art. 334 CF). Or, la coutume burundaise ne propose plus aujourd'hui de moyens suffisants pour garantir une sécurisation foncière indépendante des institutions de l'Etat. La destitution des chefs et du *mwami* comme anciennes autorités foncières, l'abolition de l'*Ubugererwa*, l'individualisation et la marchandisation de la terre, ont remis en question la gestion foncière traditionnelle. La terre devient de plus en plus un bien marchand qui se vend ou s'exploite en dehors de la famille ou de la colline. Les modes successoraux évoluent vers une plus grande

prise en compte du droit à l'héritage des femmes. Ni le contenu ni les modes de preuve des règles coutumières n'étant juridiquement établis, de nombreux conflits sont aujourd'hui devenus ingérables sur fondement des dispositifs existants.

- 6. Défaillance des services de l'Etat dans le suivi des contrats de location des terres domaniales-** Les ordonnances de concessions des terres domaniales ne sont pas publiées dans le journal officiel de l'Etat (BOB).

## Conséquences de la crise foncière

- 7. Dégradation de la situation sécuritaire** — La prolifération des conflits sur la terre nuit au climat social et à la sécurité. L'exploitation d'une parcelle constituant souvent un enjeu vital, l'incertitude généralisée en matière foncière constitue actuellement l'une des principales sources de conflit et de violence. Opposant fréquemment des membres d'une même famille, ces conflits mettent en péril les liens sociaux les plus élémentaires et menacent la réconciliation nationale.
- 8. Personnes sans terre et exigüité des terres cultivables** – Sur les terres occupées, les partages successoraux, l'individualisation des modes d'exploitation et la marchandisation de la terre provoquent un morcellement de plus en plus accentué. Par ailleurs, le retour des réfugiés de longue date vient grossir le nombre déjà élevé des personnes sans terre.
- 9. Dégradation et surexploitation des terres** – Dans le contexte de pression démographique actuel, l'exigüité des terres a atteint un degré tel qu'elle contraint de nombreuses personnes à la surexploitation et en conséquence à la dégradation des terres.
- 10. Installation illégale sur des terres domaniales** – La raréfaction et le morcellement des terres amènent de plus en plus de personnes sans terre à s'installer de façon anarchique et illégale sur des terres domaniales ou privées, en apparence vacantes. Ces actes, que les déficiences des services de l'Etat ne parviennent pas à endiguer, conduisent souvent à des conflits fonciers.
- 11. Réticence à l'investissement** — L'investissement privé est contrarié par l'imbricatio sur le foncier. Les producteurs ruraux ne sont pas incités à des investissements durables sur leurs terrains. Ils n'ont aucun intérêt à bonifier des parcelles dont ils ne sont pas assurés de l'exploitation à long terme. Le reboisement dont le pays a besoin est condamné par cette incertitude, tout comme les investissements permettant d'améliorer la productivité des champs. L'accès au crédit en milieu rural est également rendu difficile, car une propriété non enregistrée ne peut servir de garantie auprès des banques.
- 12. Encombrement des tribunaux** — Les litiges fonciers représentent les affaires les plus nombreuses portées devant les tribunaux et contribuent à la saturation des juridictions et au dysfonctionnement de la justice. En outre, ces mêmes tribunaux manquent des moyens notamment de documentation juridique suffisante leur permettant de fonder leurs décisions.

## Défaillances du système de gestion foncière actuel

**13. Complexité et lourdeur des procédures foncières** — Bien que traduits en kirundi, les textes juridiques régissant le foncier ne sont généralement pas connus des usagers. Les procédures d'enregistrement et de mutation, d'une grande complexité, comptent de trop nombreux cycles et étapes, nécessitant l'intervention de nombreux corps de l'administration. Le manque de transparence pour les usagers favorise la corruption et encourage le recours au marché informel ; la lourdeur des procédures provoque des délais d'attente très longs, pouvant aisément atteindre deux ans pour un enregistrement.

**14. Coûts élevés des enregistrements** — L'enregistrement foncier exige des coûts auxquels la plupart des Burundais ne peuvent actuellement pas faire face. Elle implique la production d'une attestation d'identité, l'achat et le transport des bornes, le déplacement d'un géomètre et de son aide, la production d'un PV d'arpentage et de bornage, le paiement d'une taxe communale et d'une contribution pour les indigents. Sans même tenir compte des surcoûts – très importants – dus à la corruption, les dépenses à prévoir s'avèrent souvent trop élevées en regard du prix d'acquisition de la parcelle.

**15. Centralisation du système** — L'insuffisance de la déconcentration et l'absence de décentralisation rendent les services fonciers difficilement accessibles pour les usagers. Pour l'ensemble du pays, il n'existe que trois bureaux – à Bujumbura, Gitega et Ngozi – pour examiner des demandes et y faire suite.

**16. Inadaptation du statut des marais et des paysannats** — Certains statuts fonciers ne répondent pas de manière satisfaisante à l'évolution de l'exploitation effective des sols. Les terres des marais, réserves agricoles et foncières naturelles, sont de plus en plus convoitées dans le contexte de pression foncière actuel. Représentant environ 4% du territoire national, elles ne disposent pourtant pas d'un statut bien défini. Les droits sur les marais sont régis par plusieurs textes en dehors du code foncier et leur statut est sujet à controverse. Le système des paysannats, institué sous la colonisation et continuant à régir des terres dans certaines communes du pays, notamment Gihanga (Bubanza), Mutimbuzi (Bujumbura rural) et Bukemba (Rutana) précarise les exploitants concernés en limitant leurs droits d'exploitation qui sont révocables notamment en cas de non-respect d'une certaine discipline culturelle et qui sont limités dans le temps. Dans les faits cependant, ces terres se vendent et se transmettent. La situation juridique est en contradiction avec la réalité sociale.

**17. Méconnaissance des terres domaniales et absence de cartographie actualisée** — L'Etat burundais et ses services ne disposent pas actuellement d'une information suffisante sur les terres domaniales pour en permettre une gestion équitable. La cartographie disponible à l'IGEBU date de 1982, le cadastre n'est pas suffisamment représenté sur le territoire et les terres domaniales ne sont pas identifiées, faute d'un inventaire satisfaisant. Le dernier inventaire, publié en 2001, doit être actualisé suite aux attributions postérieures de terres domaniales. De manière générale, l'enquête nationale que vient d'effectuer la Commission Nationale des Terres et Autres Biens (CNTB) fait mention de 42.857 hectares de terres domaniales en situation irrégulière, dont 30.896 hectares de terres domaniales irrégulièrement attribuées et 11.961 hectares de terres domaniales accaparées.

**18. Déficience des services de l'Etat** — Faute de moyens matériels et humains, l'Etat n'est pas en mesure de répondre au rôle qui lui est assigné par la loi. L'état des bâtiments ne garantit plus la conservation des documents fonciers dont beaucoup sont aujourd'hui abîmés, voire illisibles. Les conditions de travail dans les services fonciers et au cadastre sont très difficiles et favorisent la corruption. De nombreux frais doivent, de fait, être supportés par les usagers : déplacements et location de véhicules, défraiement des topographes, coût des bornes en béton, achat de la papeterie...

## Réponses citoyennes à la crise

**19. Recours à des contrats manuscrits** — L'érosion du système coutumier et la défaillance des institutions ont amené les citoyens burundais à inventer leurs propres moyens de sécurisation foncière. Ainsi, la plupart des transactions se font aujourd'hui moyennant des contrats manuscrits d'achat/vente, signés conjointement par les parties et leurs témoins respectifs. Ces actes sous seing privé, authentifiés quelque fois par les administrateurs communaux par un acte de notoriété, concernent désormais une grande partie des parcelles agricoles.

**20. Faible portée juridique des contrats manuscrits** — Destinés à sécuriser des droits dont dépend généralement la subsistance de tout un groupe familial, la sécurité véritablement conférée par les contrats manuscrits reste faible. Omettant parfois même de préciser l'emplacement ou l'étendue des parcelles concernées, ces « petits papiers » sont conçus de manière hétérogène, faute de normes nationales. La reconnaissance est locale, mais ne préserve pas des tentatives de spoliation provenant de l'extérieur, voire du vendeur. L'un des enjeux de la politique foncière sera donc de concilier les pratiques foncières de millions d'acteurs locaux avec la légalité des textes législatifs et réglementaires.

**21. Rapprocher le légal des pratiques** — L'un des enjeux de la réforme foncière doit être de réconcilier la légitimité des pratiques foncières de millions d'acteurs locaux avec la légalité des textes législatifs et réglementaires. Il s'agit de rapprocher des lois conçues au niveau central mais peu utilisées aux échelons locaux, de pratiques généralisées à l'échelle collinaire. Conjointement à la modernisation des outils actuels, la décentralisation de la gestion foncière permettra de mieux appréhender ces réalités et de répondre aux attentes des citoyens.

## II. Objectifs de la Politique Foncière

### Cohérence avec les orientations nationales et sectorielles

**22. Cohérence avec les orientations nationales et sectorielles** — La Politique Foncière s'inscrit dans les orientations politiques du Gouvernement, précisées entre autre par :

- le Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) qui prévoit notamment la mise en place et le renforcement des mécanismes de règlement et de prévention des conflits fonciers liés à la crise, la gestion du patrimoine foncier dans l'équité et la transparence, la formulation et la mise en place d'un mécanisme et des procédures d'expropriation et d'indemnisation, l'actualisation de l'inventaire des terres domaniales et leur affectation équitable, la campagne de sensibilisation en matière de sécurité foncière, la simplification des procédures et la facilitation d'acquisition des documents légaux y relatifs ;
- le mandat de la Commission Nationale des Terres et Autres Biens (CNTB), en charge de l'attribution ou de la restitution de terres aux rapatriés et autres personnes spoliées de leurs biens du fait des événements tragiques qu'a connu le pays depuis l'indépendance (sinistrés) ;
- la Politique Sectorielle du Ministère de la Justice qui, en ce qui concerne la conservation des titres fonciers, prévoit le recrutement de personnels compétents et consciencieux, la lutte contre la corruption et contre les faux titres de propriété ;
- la Stratégie Nationale d'Utilisation Durable des Terres du ministère ayant l'Aménagement du Territoire, dans ses compétences qui prévoit un plan d'aménagement national, des plans d'aménagement provinciaux et un programme national de villagisation ;
- la Lettre de Politique Nationale d'Habitat et d'Urbanisation ;
- la Stratégie Nationale de l'Environnement au Burundi (SNEB) et le Code de l'Environnement qui recommandent une harmonisation de la législation foncière, forestière et minière ainsi que la mise en œuvre de stratégies permettant d'assurer une utilisation durable des ressources naturelles ;
- le Cadre Stratégique pour la Consolidation de la Paix dont le domaine 5 prévoit la recherche de solutions durables à la question foncière et le relèvement socio-économique des populations affectées par la guerre et les conflits ;
- la Stratégie Agricole Nationale ;
- L'étude prospective « Vision Burundi 2025 ».

## Objectifs de la politique foncière

**23.Objectif global** — En définissant de manière participative des instruments cohérents pour une exploitation et une conservation de la ressource foncière, la Politique Foncière a pour objectif de développer une gestion foncière favorable à la réconciliation nationale et à l'atténuation des risques de conflits interpersonnels, à la production et au développement économique.

**24.Objectif spécifique** — La Politique Foncière a pour objectif spécifique de diminuer les conflits fonciers au Burundi.

**25.Révision de la législation foncière** — Un nouveau cadre institutionnel et législatif sera conçu et mis en œuvre. Ce dispositif sera défini en harmonie avec les autres outils législatifs, réglementaires et opérationnels relatifs à la gestion durable des terres. Il proposera également une adaptation aux nouvelles technologies.

**26.Modernisation** — De nouveaux outils tenant compte des avancées technologiques seront mis à la disposition des acteurs de la Politique Foncière. L'équipement des services en charge de la gestion foncière sera systématiquement modernisé et informatisé en fonction des besoins définis pour permettre la mise en application de la nouvelle législation. Le fonctionnement et la maintenance de ces nouveaux équipements seront considérés en fonction d'une restructuration des services fonciers. Les communes seront également appuyées pour des investissements en équipements appropriés. Le fonctionnement de ces équipements sera, à terme, à la charge des budgets communaux.

**27.Décentralisation** — La réforme du système domanial et foncier tiendra compte du processus de décentralisation en répartissant les compétences de gestion de la terre et des ressources entre les services centraux déconcentrés de l'Etat et les communes. Le processus sera concrétisé par la mise en place, au niveau des communes, d'un service foncier chargé de la mise en œuvre de la nouvelle gestion décentralisée établie par le code foncier rénové.

**28.Développement de solutions durables aux problèmes des personnes sans terre et à l'exiguïté des parcelles** — Conformément à la Stratégie Nationale d'Utilisation Durable des Terres et à la lettre de politique nationale de l'Habitat et de l'Urbanisation, la politique du gouvernement vise actuellement à dégager des solutions durables aux problèmes des sans terres et aux problèmes d'exiguïté des terres. Cette politique constitue une condition essentielle pour la sécurisation et la stabilisation de l'accès à la terre et à ses ressources.

### **III. Axes stratégiques de la Politique Foncière**

#### **Axe 1 : Rénovation de la législation foncière et domaniale**

**29.Objet** — Conformément aux besoins et attentes de la population, cet axe a pour objet l'adaptation des lois au nouveau système foncier basé sur la modernisation des services fonciers, la simplification des procédures et le principe de la décentralisation de la gestion foncière. Il est prévu par ailleurs l'adoption de textes réglementaires nouveaux et d'outils qui tiennent compte des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

**30.Actions** — Un processus de rénovation de la réglementation foncière permettra de revisiter les textes existants ou de concevoir de nouveaux textes, en particulier sur les points suivants :

- mise en place d'un dispositif de gestion foncière décentralisé, fonctionnel et accessible pour l'ensemble de la population ;
- création de mécanismes juridiques permettant de valider légalement les pratiques des populations en matière de transactions foncières ;
- révision du statut juridique des paysannats et clarification du statut juridique des marais afin de permettre une sécurisation durable de leurs exploitants ;

- harmonisation avec d'autres textes législatifs et réglementaires.

**31. Mesures d'accompagnement :**

- Le public sera mieux informé de la législation et de la réglementation foncière. Le code foncier sera largement diffusé auprès des acteurs de la gestion foncière. Les documents liés à la gestion foncière décentralisée seront rendus disponibles auprès des communes et des services fonciers déconcentrés. Ces documents seront rédigés ou traduits en kirundi pour être d'un accès facile.
- Un plan d'information et de communication sera élaboré.

**Axe 2 : Restructuration et modernisation des services en charge de la gestion foncière**

**32. Objet** — Cet axe a pour objet l'amélioration des services publics ayant en charge la gestion foncière.

**33. Actions :**

- Les procédures de gestion des terres seront clarifiées et simplifiées.
- Les archives foncières seront sauvegardées. Des travaux de numérisation et de digitalisation seront contractualisés auprès d'opérateurs spécialisés. L'information foncière ainsi dématérialisée pourra être intégrée dans une base de données foncière permettant une gestion transparente de l'information.
- Les services en charge de la gestion foncière feront l'objet d'une importante modernisation par l'acquisition de matériels informatiques et d'équipements adéquats, la rénovation et la construction de bâtiments.
- La direction générale en charge de l'Aménagement du Territoire et la direction générale en charge de l'Urbanisme, seront dotées d'antennes provinciales.

**34. Mesures d'accompagnement :**

- Des formations professionnelles seront réalisées à l'attention des agents afin d'ajuster leurs capacités aux nouveaux outils.

**Axe 3 : Décentralisation de la gestion foncière**

**35. Objet** — Cet axe a pour objet la mise en œuvre d'un dispositif juridique et institutionnel local, renforçant les capacités des communes. Ce dispositif répondra à la forte demande en documents garantissant la sécurité foncière de leurs détenteurs.

**36. Actions :**

- Un service foncier de proximité sera créé au niveau de la commune. Il sera chargé de la délivrance et de la mutation de certificats fonciers définissant les droits sur la terre.

- Les services fonciers seront équipés et dotés d'agents formés. Un support cartographique récent permettant l'identification des parcelles individuelles sera mis à disposition.
- Des commissions collinaires, comportant des élus et des notables, seront nommées pour assurer l'identification locale des droits certifiés par le service communal.

**37. Mesures d'accompagnement :**

- La population est informée de l'existence et du fonctionnement du service.
- La décentralisation des services fonciers est accompagnée d'un transfert de moyens financiers y relatifs (redevances, taxes, etc.)

**38. Mesure prioritaire** — La mise en œuvre des services fonciers communaux s'inscrira dans la législation foncière rénovée. Elle sera spécifiquement codifiée, notamment pour formaliser la valeur juridique des certificats fonciers communaux et pour préciser les liens entre les services communaux et les services fonciers nationaux.

**Axe 4 : Développement de solutions durables aux problèmes des personnes sans terre et à l'exiguïté des parcelles**

**39. Objet** — Conformément à la Stratégie Nationale d'Utilisation Durable des Terres et à la Lettre de politique nationale de l'Habitat et de l'Urbanisation, cet axe vise à dégager des solutions durables aux problèmes des sans terres et aux problèmes d'exiguïté des terres.

**40. Actions :**

- Actualisation de l'inventaire des terres domaniales et d'origine domaniale aux fins, notamment, de dégager des terres pour les rapatriés et autres personnes sans terre ;
- Délimitation et enregistrement des terres domaniales ;
- Création de villages ruraux intégrés accueillant des populations mixtes afin de contribuer à la consolidation de la paix ;
- Etablissement de pôles de développement dans les zones rurales autour d'un habitat regroupé afin d'optimiser l'accès aux infrastructures et équipements de base ;
- Elaboration de schémas d'aménagement du territoire proposant un cadre de cohérence pour une utilisation harmonieuse et préservatrice de l'espace et de l'environnement.
- Mise en place d'une politique de limitation des naissances.

**41. Mesures d'accompagnement :**

- Appui à l'exploitation collective pour limiter le morcellement ;
- Promotion des emplois non-agricoles ;
- Amélioration de la fertilité et de la productivité des sols.

- Incitation à la limitation du morcellement des terres, y compris, le cas échéant, la détermination d'une superficie minimale indivisible.

#### **IV. Mise en œuvre de la politique foncière**

**42. Elaboration d'un plan d'action** — Un plan d'actions sera élaboré afin de coordonner les phases de mise en œuvre de la Politique Foncière. Afin d'assurer la cohérence des interventions publiques et des appuis externes dans le domaine de la gestion foncière, il sera prévu :

- La mise en place d'un dispositif de pilotage, de mise en œuvre et de suivi ;
- La mise en place d'un organe interministériel de coordination et de suivi. Ce comité devrait compter outre les représentants des administrations concernées, des représentants des partenaires au développement apportant leur appui à la réforme des textes ;
- La mise en place d'une Cellule nationale ad hoc chargée plus spécifiquement du suivi opérationnel de la mise en œuvre de la réforme et des actions financées par les partenaires au développement, sous l'autorité du Ministère en charge des terres ;
- La mise en place d'un observatoire national pour le suivi de la mise en œuvre de la lettre de politique foncière ;
- La vulgarisation de la lettre de politique foncière ;
- L'organisation d'ateliers de réflexion sur des problèmes généraux relevant de la gestion foncière.

**43. Respect de la cohérence avec les autres actions sectorielles impliquant une gestion foncière améliorée et sécurisée** — La mise en œuvre de la réforme foncière ne sera réellement efficace que dans la mesure où elle sera capable de répondre aux besoins exprimés dans d'autres volets sectoriels de l'action publique. Cela concerne notamment le règlement de la question des personnes sans terre, celle des rapatriés, celle de l'environnement. La mise en œuvre de la réforme devra donc tenir compte de ces politiques aux enjeux spécifiques. Le dispositif institutionnel et organisationnel de mise en œuvre et de suivi de la réforme devra être conçu en conséquence. Plus spécialement, une attention particulière devra être portée à ces contraintes et objectifs spécifiques dans l'élaboration du nouveau code domanial et foncier, et des ses textes d'application.