

LES DYNAMIQUES DE LA POLITIQUE DE L'HABITAT AU BURUNDI (1962-2015) : CAS DE LA VILLE DE BUJUMBURA

Oscar Toyi (toyioscar57@gmail.com)

Aloys Ndayisenga (ndayalo@yahoo.fr)

Erasme Ngiye (erasme.ngiye@ub.edu.bi)

Université du Burundi

Résumé

Le modèle urbain actuel de l'Afrique subsaharienne est une pâle copie de celui de la période coloniale dont les objectifs visaient avant tout à satisfaire les besoins de l'administration. Après les indépendances, les nouveaux Etats n'ont pas pu créer un dynamisme interne pour faire de ces villes de véritables vecteurs de développement en planifiant leur croissance. Les villes subsahariennes dont la ville de Bujumbura, sont devenues des réceptacles de populations diverses dont la majorité est mal préparée à s'intégrer à une vie urbaine parfois austère et sans aucune perspective de planification maîtrisée répondant à une véritable politique publique urbaine globale de l'habitat en cohérence avec la demande de toutes les catégories socioprofessionnelles, ce qui est le cas de la ville de Bujumbura.

Mots clés : ville, habitat, politique publique urbaine

Summary

The current urban model of sub-Saharan Africa is a pale copy of that of the colonial period whose objectives were primarily to meet the needs of the administration. After independence, the new states were unable to create internal dynamism to make these cities real vectors of development by planning their growth. Sub-Saharan cities have become receptacles of diverse populations, the majority of which are ill-prepared to integrate into sometimes austere urban life and without any prospect of controlled planning responding to a genuine global urban public housing policy as it is the case of Bujumbura.

Key words: city, housing, urban public housing policy

0. Introduction

Timide à ses débuts, le processus d'urbanisation en Afrique subsaharienne s'est accéléré au lendemain de la deuxième guerre mondiale et à la veille des indépendances pour franchir le seuil minimal dans la décennie 1980. L'entrée dans l'économie de marché, la forte migration des ruraux et la plus forte croissance démographique sont autant de facteurs qui ont favorisés ce phénomène (Issaka Hamadou, 2007). Des villes comme Kinshasa, Abidjan ont même connu des taux de croissance de 10% dans les années 1970 et d'une manière générale le taux de croissance urbaine était supérieur à 6% au cours des années 1960 et 1970 alors que ce taux était de 3,8% pour l'ensemble des pays sous-développés (Issaka, 2007). En 1960, plus de 80% de la population était rurale (Farvaque-Vitkovic, Godin, 1997).

Le rythme de la croissance urbaine en Afrique subsaharienne n'a pas permis aux autorités de mettre en place les éléments nécessaires à la maîtrise du développement, de la gestion et de la planification urbaine. Ainsi se développent des villes incapables d'offrir à un nombre croissant de citoyens les avantages de la ville, d'où la naissance d'un urbanisme de rattrapage fait de ségrégation sociale et spatiale remarquable à travers le paysage urbain de la ville de Bujumbura constitué de quartiers anciens surpeuplés, dégradés et paupérisés (Buyenzi, Bwiza, Nyakabiga, Musaga, Cibitoke, Kinama, Kamenge), des quartiers résidentiels moyen standing (Ngagara, Kibenga, Kanyosha, Kinanira) et de haut standing (Kiriri, Rohero, Kinindo, Gikungu, Mutanga sud, Kigobe, Mugoboka, Gasekebuye) et une périphérie constituée parfois d'habitat de fortune (Mutakura, Buterere, Carama rural, Kinama ouest, Ruziba, Gisyo rural). Face à cette situation, les Etats africains ont été obligés d'intervenir selon principalement deux repères

D'une part, dans les années 1970, les nouvelles autorités s'étaient rendues compte qu'elles ne pouvaient pas accéder à la demande de tous les citoyens pour satisfaire aux besoins en logement. La stratégie fut donc d'essayer, autant que faire ce peut, d'atténuer la pauvreté urbaine par l'allocation des ressources disponibles à l'aménagement des terrains pour l'autoconstruction. D'autre part, les quartiers spontanés ou sous-équipés devraient non pas être détruits mais réhabilités et revalorisés.

Le but principal de l'intervention de l'Etat était la satisfaction des besoins de la population. Ce sont donc les besoins du pays qui déclenchent l'action interventionniste.

0.1. Problématique

Parmi ces multiples besoins, l'habitat occupe une place importante à côté de la nourriture et de l'habillement. L'intérêt porté à la question du logement s'explique donc par l'importance sociale du secteur, puisque c'est une nécessité humaine dont la satisfaction a de nombreuses incidences.

Or, nous constatons une grande poussée démographique dans les villes africaines en général et celle de Bujumbura en particulier due à l'exiguïté des terres rurales. De plus, les pouvoirs publics ont toujours manifesté la volonté de prendre en main la question du logement mais sans pouvoir arriver à des résultats satisfaisants.

Ainsi, l'étude de l'évolution de la politique urbaine de la ville de Bujumbura à travers l'analyse de la politique publique surtout de l'habitat nous semble pertinente en vue de comprendre si les politiques sociales (le logement en l'occurrence) que les pouvoirs publics mettent en place sont réellement exécutées par ceux-ci de manière équitable au bénéfice de toutes les catégories sociales. « *Le logement urbain a posé et pose encore un problème crucial malgré les différentes stratégies qui ont été adoptées pour le résoudre* ». Chaque régime le résolvait à sa façon suivant les circonstances du moment. L'analyse va donc porter sur une politique urbaine relative à la promotion de l'habitat et s'attache à voir si les mesures politiques prises en cette matière par l'Etat ont été exécutées équitablement. En effet, « *toute politique publique est une construction sociale du réel, construction qui*

convient aux acteurs dominant la scène politique à un moment donné. Elle s'avère un produit de représentations sociales que les élites se font à la fois de ce qui pose problème dans un domaine déterminé et de ce qui, en conséquence leur paraît une bonne réponse à la situation problématique ainsi identifiée » (Muller, ,1990).

La question qui sous tend cette recherche est donc celle de savoir « *Quelles ont été les politiques urbaines de l'habitat dans la ville de Bujumbura, de 1962 à 2015 ?* »

Pour répondre à cette question nous formulons cette hypothèse « *Les tentatives de mise en oeuvre des politiques publiques de l'habitat dans la ville de Bujumbura n'ont pas pu résoudre durablement le problème de logement* ».

02. Méthodologie

En vue de réaliser ce travail, notre méthodologie a été la recherche documentaire axée sur les ouvrages généraux, thèses, mémoires, revues, rapports, textes inédits, documents administratifs divers, etc.

Ce travail s'articule sur trois parties. La première traite de l'évolution de la politique urbaine de l'habitat. La deuxième parle de l'évolution de la production du logement de 1962 à 2010 et la troisième évoque l'évolution des entreprises immobilières et financières.

I. Analyse de l'évolution de la politique urbaine de l'habitat au Burundi de 1962-2015

I.1. Production foncière et promotion immobilière

La politique urbaine de l'habitat au Burundi a été marquée par quatre phases importantes, de l'époque coloniale à 2015, définies en fonction l'évolution de la croissance urbaine et des conjonctures politico-économiques du pays. Ainsi, de la période coloniale à 1970, les politiques urbaines de l'habitat « se résument à la stratégie du logement gratuit des fonctionnaires de l'Etat en ignorant totalement les cadres et agents du secteur privé ainsi que le reste de la population ». Des quartiers ont été lotis et des logements de standing variés ont été érigés par l'Etat qui devrait en même temps les entretenir, ce qui lui coûtait évidemment trop cher à tel point qu'en 1973 , il fut obligé de revoir cette politique en impliquant les occupants.

Dans la décennie 1970-1980, l'Etat entreprit de céder les logements à leurs occupants qui allaient rembourser le coût de la maison sur leur salaire dont l'indemnité de logement a été fixée à 60% pour leur permettre cette opération. Mais cette stratégie va vite montrer ses limites car, avec l'accroissement massif du secteur administratif et industriel auquel s'ajoute l'exode rural, les demandes furent nombreuses et l'Etat a mis en place un Office Nationale du Logement (ONL) pour tenter de satisfaire à toutes les demandes exprimées en matière de logement mais en vain. Le manque de moyens financiers suffisant conduira l'Etat à liquider cette société en 1979.

De 1979 à 1986, l'Etat va initier la politique d'assistance à l'acquisition du logement par les fonctionnaires. Des acteurs immobiliers seront créés à cet effet par le gouvernement. Ainsi,

la Société Immobilière Publique (SIP) est née et va aménager de nouveaux quartiers mais uniquement pour les fonctionnaires de l'Etat car le secteur privé ou les catégories inférieures de la fonction publique n'étaient pas concernées.

Le gouvernement s'engageait de même à cette période à subventionner les intérêts de crédits du premier logement à 100% consentis à ses cadres et à verser 20% du capital qui devrait plafonner à 3600 dollars américains et à abandonner sa politique de loger gratuitement les fonctionnaires. Cette politique sera abandonnée en 1986 sous la pression de la Banque Mondiale qui impose une régression des dépenses publiques par le Programme d'Ajustement Structurel. Depuis cette période, l'Etat va essayer de mettre en place un mécanisme de financement et de mobilisation de l'épargne du secteur institutionnel et des ménages pour financer l'opération d'investissement de l'immobilier et de l'habitat principalement dans les centres urbains : c'est le Fonds de Promotion de l'Habitat Urbain (FPHU). Pendant que la SIP aménageait les terrains et construisait pour les hauts cadres et les cadres moyens de l'Etat, l'ECOSAT (Encadrement des Constructions et Aménagement des Terrains) fut créé pour le lotissement de terrains et la construction de logements pour les agents du secteur public et privé à bas revenus.

I.2. La politique de la gestion foncière et immobilière à Bujumbura

Comme le souligne Durand-Lasserve, « *foncier et immobilier sont des adjectifs qui trouvent leur origine et leur sens dans la terminologie juridique* » (Durand-Lasserve, 1995). Il explique qu'un fonds est une terre ou un terrain qui fait objet d'un droit de propriété. L'adjectif *immobilier* est, en principe, plus global que l'adjectif *foncier*. L'auteur continue d'expliquer qu'un *immeuble* est tout bien que l'on ne peut pas déplacer, c'est-à-dire non seulement les constructions mais aussi et par excellence les terres et terrains, autrement dit les bien-fonds. Mais, continue-t-il, en l'espèce, placé à côté de *foncier*, *immobilier* désigne ce qui est relatif aux constructions et bâtiments.

Le foncier urbain est donc l'objet de possession, d'appropriation, de location, d'envahissement de fait, d'exclusion, de dépossession du fait d'actions privées ou publiques etc. Il représente un enjeu considérable pour un ensemble d'acteurs très varié, du petit locataire au gestionnaire de la planification urbaine (Goux, 2001). Cette dernière se voit entravée par une série de stratégies d'appropriation du foncier déployées par chaque citoyen, ce qui complique évidemment le scénario de la planification urbaine mise en exergue par Haeringer (Haeringer, 2003), : « *tout habitant suit sa stratégie propre, qui, toutefois participe à tout ou à partir d'une stratégie collective, et souvent emprunte à plusieurs stratégies collectives différentes* ».

La politique de gestion foncière et immobilière est ainsi une des politiques publiques par lesquelles l'Etat intervient pour satisfaire les besoins de ses citoyens. Cette politique a été adoptée par les pouvoirs publics afin de résoudre le problème du logement qui se posait déjà pendant la période coloniale.

L'analyse historique fait état de différentes stratégies d'intervention du gouvernement tant dans le domaine foncier qu'immobilier. En effet, les deux domaines coiffent la question du logement puisqu'on ne peut pas construire sans terrain.

I.3. La politique publique urbaine

Selon Pierre Muller (1990), il y a une politique publique lorsqu'une autorité politique locale ou nationale tente, au moyen d'un programme d'action coordonnée, de modifier l'environnement culturel, social ou économique d'acteurs sociaux, saisis en général dans une logique sectorielle. C'est donc un processus de médiation sociale dans la mesure où l'objet de chaque politique publique est de prendre en charge les désajustements qui peuvent intervenir entre un secteur et une société globale.

Dans cette perspective, l'élaboration d'une politique publique revient à la construction d'une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir dans et pour la société. Cette représentation constitue une valeur de référence que Muller appelle le *référentiel* d'une politique publique (Muller, 1990). De sa part, Gaudin la définit comme étant « *une image sociale, une représentation des objectifs poursuivis ou des grandes orientations destinées à mobiliser les acteurs sociaux et à légitimer l'action. Il permet à ceux auxquels est destinée une politique publique de l'accepter, de s'y soumettre et de l'intégrer* » (Gaudin, 2004)

Ces référentiels ne sont pas des évidences, des idées qui seraient convaincantes en soi ; ce sont des construits sociaux faisant objet d'une élaboration progressive qui passe par les débats, les confrontations entre les points de vue, des conflits de priorités et d'intérêts. C'est ce que confirme Muller P. :

« comme il peut y avoir plusieurs groupes d'acteurs aux intérêts aussi diversifiés que divergents, il peut également y avoir différentes lectures des faits et partant des projections d'action jugées comme susceptibles de remédier à la situation perçue comme problématique. Il s'en suit que les frontières de l'action aux yeux de tel groupe d'acteurs ont toute chance de différer de celle qui délimiterait l'action de tel autre groupe d'acteurs » (Muller, 1990).

Toute analyse des politiques publiques laisse entrevoir des séquences. Ainsi, Jones (in Meny Y. et Thoenig J.C, 1989) en énumère 5 après avoir mené une étude sur le déroulement des politiques publiques : l'identification d'un problème, la formulation des solutions, la prise des décisions, la mise en œuvre du programme, l'évaluation des résultats.

Tel est le schéma séquentiel de l'analyse d'une politique publique. En pratique, cette dernière se caractérise par un déroulement aléatoire et ceci s'explique d'autant plus que les chevauchements peuvent surgir à n'importe quel niveau. Si une politique publique découle d'une étude rationnelle, cette rationalité humaine se limite malheureusement quelque part.

Analyser l'action publique, c'est donc « comprendre comment et dans quelles conditions les programmes d'action sont définis puis mis en œuvre ; ces derniers concernant

prioritairement des destinataires, des assujettis, des bénéficiaires, des usagers, bref des publics et qui sont pilotés par des gouvernants et leurs administrations» (Gaudin, 2004).

C'est l'étude de l'action des autorités publiques au sein d'une société considérée. Néanmoins, le concept de politique publique se heurte à l'absence de quelques éléments qui le caractérisent au Burundi. Certains éléments tels que le programme d'action spécifique, le référentiel, l'évaluation, etc font souvent défaut.

Il ressort donc l'action des pouvoirs publics dans la résolution du problème de logement et particulièrement dans la gestion foncière.

I.4.La politique foncière urbaine

Toute politique relève d'une planification qui est un choix entre diverses fins en vue de la mise en œuvre de certains moyens. Or, la planification est la démarche du pouvoir politique. Ainsi, la politique foncière est une des formes d'assistance des pouvoirs publics à la promotion du logement. L'on sait que l'un des obstacles à la construction est la cherté des terrains à bâtir due soit à la spéculation, soit à l'augmentation de la population. Bertrand écrit que l' « accès au sol est au cœur des dynamiques sociales citadines dans les petites et moyennes villes, tout autant que dans les capitales du tiers-monde » (Bertrand, 1994) . Il souligne également que c'est par référence à la composante foncière du logement qu'est tracée la première ligne de partage entre le légal et l'illégal, le formel et l'informel, le durable et le précaire. Au fait, tous les actes ultérieurs de production et de gestion du logement et des équipements portent la marque de la situation foncière d'origine.

Le problème d'accès au logement urbain (notamment à Bujumbura) semble être complexe car c'est la question foncière qui est posée. L'accès au sol urbain est perçu comme étant un des obstacles à la mise en œuvre des programmes publics de logement , comme l'une des causes majeures de la crise du logement et en réponse à celle-ci, on observe le développement rapide des zones d'habitat irrégulier à Kanyosha, Gihosha, Kamenge, Cibitoke, Musaga ,Ngagara , Kinama et Buterere. Confrontés à l'urgence des besoins, les pouvoirs publics préconisent souvent des interventions en empruntant des voies de raccourci pour la libération des terrains à bâtir. En outre, l'Etat est le plus grand propriétaire foncier urbain. Il a le droit exclusif sur tous les terrains urbains, bâtis ou non et qui n'ont pas de titre de propriété. Il peut d'ailleurs incorporer dans son domaine les terrains de droit privé ayant passé une période de 5 ans sans être mis en valeur.

Ces opérations se font conformément au Code Foncier du Burundi de 2011. En effet, ce dernier renferme beaucoup de notions notamment celles relatives aux cessions et concessions des terres, aux expropriations et indemnisations, leurs procédures ainsi que les personnalités qui en ont les compétences. Si l'Etat peut incorporer dans son domaine les propriétés privées par expropriation suite à l'utilité publique constatée, cette décision doit être adoptée par décret précédé par la déclaration provisoire d'utilité publique, le rapport d'enquête suivi par l'ordonnance d'expropriation. Après avoir ordonné l'expropriation, l'autorité compétente détermine la forme de l'indemnisation due à l'intéressé et fixe les délais de déguerpissement. Cela doit être publié par voie d'affichage au bureau de la

Commune et de l'autorité expropriante et consigné au Bulletin Officiel du Burundi. Ce code indique que l'indemnité doit être préalable, juste et équitable, ce qui est loin d'être le cas malheureusement.

Pendant l'intervention dans le domaine foncier, l'Etat recourt souvent aux outils (Havyarimana, 2007) dont les plus importants sont d'une part, la délimitation des périmètres urbains qui permet de cerner les limites actualisées des centres urbains, de les mettre à jour régulièrement en fonction des besoins à moyen et à long terme et la densification de l'espace urbain qui se fixe de veiller à une gestion rigoureuse et rationnelle des sols à l'intérieur des périmètres urbains. D'autre part, l'Etat se sert des plans de lotissements ou plans particuliers d'aménagement qui fixent dans le détail les limites des parcelles et ces plans s'accompagnent des règlements d'occupation. En outre, l'Etat se base sur les plans d'occupation du sol (POS) ou plans locaux d'aménagement sur des zones d'opérations programmées à moyen terme pour déterminer les emprises des infrastructures secondaires internes, l'emplacement des principaux équipements et la vocation de chaque zone, les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme qui fixent à long terme les grandes orientations du développement urbain et différents règlements qui ont une influence directe sur la production foncière. Au regard de ce qui précède, nous constatons que les pouvoirs publics ont un rôle prépondérant dans la gestion foncière. Dans la ville de Bujumbura, il dispose d'outils suffisants pour intervenir dans l'acquisition des terrains à bâtir en vue de la production immobilière laquelle est intrinsèquement liée à la production foncière. L'Etat peut aussi recourir à des conventions de gestion en vue d'aménager les terrains des particuliers. Dans ce cas, ces derniers cèdent 47% (et gardent les 53% qu'ils peuvent vendre ou bâtir) restent) de leur superficie aux pouvoirs publics en guise de compensation au prix d'aménagement et de viabilisation du terrain concerné comme en la commune Muha (Nyabugete, Kizingwe-Bihara et Nkenga-Busoro). C'est ce qu'on appelle « expropriation par intégration ».

I.5. La production immobilière urbaine

L'augmentation rapide de la population urbaine due principalement aux migrations vers la ville pose des problèmes divers notamment celui du logement, auquel la puissance publique doit chercher une solution. Notre objectif n'est nullement pas de calculer quels sont les besoins en logement dans la ville de Bujumbura. Il s'attache plutôt à voir comment les décideurs politiques ont pu faire face à cette demande sociale qui reste insatisfaite jusqu'aujourd'hui.

L'intervention dans le secteur du logement prend des formes diverses selon les idéologies et les régimes politiques. Dans les pays occidentaux par exemple, cette intervention prend la forme de « *blocage des loyers, de réquisition de logement, d'allocation au logement, des primes et taxes, de subvention d'intérêt, de garanties de prêt ou de l'offre de terrains à bâtir* » (Havel, 1974). Au Burundi en général et dans la capitale économique en particulier, les mesures prises en vue d'assister les citoyens à l'acquisition du logement s'inspirent largement des modèles ci-haut énumérés. La nécessité de disposer d'un logement décent est mentionnée dans divers instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, tels que

la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et du citoyen, le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que dans les programmes et les recommandations de la Banque Mondiale dictés par sa doctrine des années 1970 en matière de développement urbain : « *si les villes ne s'occupent pas d'une manière plus constructive de la pauvreté, la pauvreté peut très bien s'occuper d'une manière destructive des villes. Ce problème ne peut pas supporter d'atermoiements politiques* » (Osmont, 1995). Ce discours est relayé par deux discours publiés par la Banque Mondiale en juin 1972 sur l'urbanisation et en août 1975 sur l'habitat et politique sectorielle. Ces deux textes constituent la référence essentielle pour rendre compte de la construction du modèle d'intervention dans le secteur urbain axant sa priorité sur l'habitat et l'établissement humain connu dans le monde anglo-saxon sous le vocable de « *human settlement* » (Toyi, 2012).

Ainsi donc, l'habitat devenait un instrument essentiel de cette recherche d'une plus grande équité et d'une amélioration de la productivité des populations urbaines à travers la lutte contre la pauvreté, à condition que soient les deux dispositifs opérationnels imaginés, qui dès lors, avaient vocation de devenir des modèles d'intervention, applicables quel que soit le contexte : amélioration des bidonvilles intra-urbains, ce qui suppose bien sûr l'arrêt des « déguerpissements », la régularisation du statut d'occupation et la fourniture des services urbains de proximité à coût modéré, option quasi révolutionnaire dans le contexte postcoloniale en Afrique où la pratique de l'éradication brutale des bidonvilles ou des quartiers irréguliers fortement convoités rebaptisés « bidonvilles » est alors systématique et générale tel que d'ailleurs le président zimbabwéen l'a illustré dans l'affaire de squatters à Harare en 2004-2005.

C'est aussi le cas dans la réalisation de trame d'accueil qui, généralement mais pas systématiquement, se conjugue avec les opérations de réhabilitation ou d'amélioration de l'habitat. Ici le principe d'aménagement de ce trame repose sur une réduction drastique des normes en vigueur dans le pays, afin d'obtenir une diminution importante des coûts et de rendre accessible aux plus pauvres cette forme d'habitat. C'est donc un modèle productiviste de société urbaine qui détermine le modèle de l'habitat qui est prôné par la Banque Mondiale et sur lequel se basera d'ailleurs le gouvernement de la deuxième république dans sa politique de logement dans la ville de Bujumbura (Toyi, 2012).

II. Evolution de la production du logement de 1962 à 2010

II.1. Dynamique de la politique du logement

Au Burundi, la promotion du logement a été initiée par le pouvoir colonial belge en réalisant un certain nombre de projets de logement, principalement dans la ville de Bujumbura comme d'ailleurs au Congo. Jean Claude Ndayishimiye le souligne : « la volonté politique du pouvoir colonial belge dans le sens de loger convenablement la main-d'œuvre africaine s'est traduite dans le paysage par la construction du quartier de Ngagara, à l'instar de ce qui avait été réalisé au Congo et particulièrement à Léopoldville » (Ndayishimiye, 2007). Ici, nous ne nous tenons pas à toutes les catégories de la population urbaine mais seulement aux fonctionnaires (agents et cadres de l'Etat). Certes, le phénomène du logement urbain n'est pas l'apanage des seuls agents de l'Etat car d'autres catégories sociales telles que les

employés du secteur privé et même les paysans dispersés sur les multiples secteurs du pays éprouvent le besoin d'être logés décemment. A chacun de ces groupes sociaux, le gouvernement a élaboré un programme spécifique réservant néanmoins un traitement de faveur aux personnes attachées directement aux services de l'activité gouvernementale. Par ailleurs, une proportion importante des fonctionnaires vit dans les milieux urbains, en particulier la ville-capitale, Bujumbura et ne cesse de croître à cause de l'extension des activités urbaines qui s'accompagne du lotissement de nouveaux quartiers (Toyi,2012).

Au regard des modalités par lesquelles la puissance publique a intervenu, nous pouvons diviser cette évolution du logement en 4 phases : logement gratuit des fonctionnaires de l'Etat, cession des logements à leurs occupants, phase d'assistance à l'acquisition du logement par les fonctionnaires, nouvelle politique nationale de l'habitat urbain qui concerne toutes les catégories de la population.

II.2.La politique de gratuité de logement pour les fonctionnaires entre 1962 et 1972

Au cours de cette période, l'urbanisation n'était pas un phénomène marquant et le pouvoir avait le souci majeur de faire face aux besoins en logements de ses fonctionnaires (employés de l'administration, policiers, militaires ...).

Par conséquent, il devait initier les formules d'accès au logement. C'est dans ce cadre que des quartiers (Belge, Buyenzi et la cité-jardin de Ngagara) ont été lotis et des logements de standings variés ont été réalisés. Quelques centaines de logements hauts standing (Rohero) et quelques 2000 à 3000 maisons du quartier Ngagara ont été érigées (Hatungimana,1993) Depuis le 1^{er} juillet 1962, l'Etat a hérité d'un certain nombre de maisons dans les quartiers résidentiels. Il a mis toutes ces maisons à la disposition de ses agents en guise de logement en nature.

Il faut noter qu'à cette période, les fonctionnaires nationaux étaient encore en effectif minimal, d'où ces maisons étaient un peu proportionnelles à leurs occupants. Elles devaient être équipées par l'Etat.

II.3.La politique de cession des logements à leurs occupants de 1972 à 1979

L'occupation gratuite des maisons, leur équipement et leur entretien par l'Etat ont provoqué de lourdes charges qui n'ont cessé de croître jusqu'en 1972. A côté de cet entretien, de la réparation et du remplacement immobilier, l'Etat louait également des chambres d'hôtels pour assurer le logement de certains cadres, ce qui occasionnait de lourdes dépenses du trésor public. Suite à ces problèmes, le gouvernement décida les conditions de cession des maisons appartenant à l'Etat, de supprimer le logement en nature et de céder ces maisons à ses agents.

Dans ce cas, l'Etat ne pouvait plus intervenir dans l'équipement et l'entretien des logements de ses agents. Il faut remarquer que les nouvelles demandes étaient enregistrées d'année en année suite au recrutement de nouveaux cadres et agents alors que le parc immobilier

n'augmentait pas à la même allure. Cette politique devait aussi avoir des limites de faisabilité, raison pour laquelle il fallait tenter d'initier une autre, meilleure que la précédente.

II.4. Stratégie de location-vente ou assistance à l'acquisition du logement en faveur des fonctionnaires de l'Etat de 1979 à 1989

Suite à l'échec des deux phases, le gouvernement en place a adopté en 1979 une politique d'assistance pour l'acquisition du logement en faveur des agents publics de l'Etat. Par cette politique, l'indemnité de logement octroyé par l'Etat fut ramenée de 25% à 60% du salaire mensuel (D.L n° 1/20 du 10 juillet 1979).

Cette politique a sans doute permis aux cadres et agents de l'Etat de se construire des logements. Cependant, quelques éléments laissent entrevoir des limites. D'une part, les bénéficiaires potentiels qui s'accroissaient ainsi que la persistance des difficultés économiques poussaient l'Etat à ne plus dégager sur son budget les ressources nécessaires. D'autre part, l'entrée du Burundi dans le Programme d'Ajustement Structurel en 1986 faisait que l'Etat soit soumis à une rigueur stricte de gestion budgétaire. Toutes ces difficultés conduisaient les banques à ne plus accorder des crédits immobiliers suffisants. Il fallait changer de stratégie pour que le logement urbain continue à être financé mais sur le compte du bénéficiaire.

II.5. Le désengagement de l'Etat et la libéralisation de la politique nationale de l'habitat urbain

Les objectifs fondamentaux de la politique nationale de l'habitat urbain ont été clairement définis par le gouvernement en 1989 comme étant la mise en place des mécanismes juridiques, institutionnels et financiers devant permettre la production régulière de logements décents.

Ces mécanismes devaient aussi permettre l'amélioration des logements existants afin de faire face à la demande croissante de la population urbaine.

La concrétisation de cette politique a été faite en 1991 par un décret portant mesures d'application de la politique nationale de l'habitat urbain, abrogeant ainsi celui de 1979.

Les pouvoirs publics ont envisagé la suppression des subventions au logement et ont opté pour l'autofinancement du logement pour toutes les catégories professionnelles. Aux yeux des initiateurs, l'expérience avait montré que seul un petit nombre de fonctionnaires, en particulier les hauts cadres du secteur public et parapublic en profitait alors que des budgets débloqués à cet effet étaient énormes. Dans cette nouvelle politique, il semble que toutes les catégories socio- professionnelles allaient y trouver leur compte en fonction de leur capacité d'endettement, le coût du logement incombant totalement à l'acquéreur.

Beaucoup d'éléments ont contribué à la motivation de cette politique de l'habitat urbain. En effet, l'Etat venait d'adopter depuis l'indépendance plusieurs formules en vue de loger ses

fonctionnaires, lesquelles quoique coûtant n'avaient pas permis de satisfaire la demande en logement tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Aussi, l'Etat se trouvait incapable de continuer comme par le passé de subventionner directement l'acquisition de logement par ses fonctionnaires, pour des raisons de disponibilité des fonds et d'équité. Par ailleurs, le Burundi ayant souscrit à la Résolution 42 /111 de l'Assemblée générale des Nations-Unies lors de sa 42^{ème} session en 1987, il venait de reconnaître que le logement constituait un besoin fondamental et une aspiration légitime de l'homme. Enfin, il devait prendre des stratégies face à un accroissement progressif du déficit en logement « *estimé en 1988 à 9240 unités dans tous les centres urbains dont 7600 logements pour la seule ville de Bujumbura* » (Havyarimana, 1999).

Cette politique de logement urbain allait être bloquée puisqu'elle a vu le jour dans une conjoncture socio-politique particulière. Pendant qu'elle était volontariste et supposait des mesures d'accompagnement initiées par l'Etat, les gouvernements qui se sont succédés à partir de 1989 ont essentiellement consacré leurs efforts aux questions politiques qui hantaient le pays. La question du logement n'était plus prioritaire.

II.5.1. Emergence de l'habitat anarchique, conséquence du désengagement de l'Etat

En effet, déstabilisé par une conjoncture politique instable depuis l'indépendance (1961, 1965, 1969, 1971, 1972, 1988, 1993), les régimes qui se sont succédés après l'indépendance n'ont pas eu le temps de s'occuper du développement socio-économique de la ville de Bujumbura. Quelques quartiers ont été créés certes mais ne démontrent pas un réel engagement dans la politique du logement urbain. Depuis les années 1960, il s'est donc observé une occupation anarchique des terres à l'intérieur de la ville de Bujumbura (dans le prolongement de Buyenzi sur les rives de la rivière Ntakangwa d'une part et dans les quartiers périphériques nord et sud comme Cibitoke, Kamenge (partie de Gasenyi) et Musaga. Ce « *squattage* » va continuer et se généraliser jusqu'aujourd'hui surtout à la périphérie des nouveaux quartiers (Gisyo, Gasekebuye, Gikoto, Kinogono Kamesa, Kibenga rural, Buterere, Maramvya, Kinyankonge, Gahahe, Rubirizi, Gasenyi, Ruziba, Kajaga, Winterekwa, Gikungu rural, Gihosha rural, Mugoboka, Kanyare.

Ainsi on distingue depuis bien longtemps un habitat spontané aussi bien à l'intérieur et qu'à l'extérieur du périmètre urbain de Bujumbura. A l'intérieur, ces quartiers ne concentrent que peu de personnes tandis qu'à l'extérieur, il s'agit d'une véritable zone de refuge des refoulés de la ville. Ces nombreux migrants s'approprient un espace proche de la ville mais qui ne subit pas les contraintes de l'administration urbaine. Actuellement, suite à une très forte demande d'accès au logement et à l'incapacité du Gouvernement à faire de nouveaux lotissements en vue satisfaire cette demande, nombreux citoyens, même parmi ceux des classes aisées (cadres, hauts cadres, hommes d'affaires, ...) construisent des villas luxueuses dans ces mêmes quartiers (Gihosha rural, Gasekebuye, Gahahe, Gasenyi, etc.). Les conséquences de la prolifération de ces quartiers spontanés qui se caractérisent par des constructions anarchiques qui ne respectent aucune norme urbanistique sont multiples (problème de canalisation des eaux pluviales qui se manifestent par des inondations catastrophiques, problème de circulation lié à l'étroitesse et mauvais état des rues,

glissements de terrain récurrents surtout les parties à fortes pentes, montée des eaux du lac Tanganyika chez les personnes qui ont construit juste au bord de ce lac ...).

Il sied toutefois de souligner qu'avec la Deuxième République, le gouvernement du Burundi, on a assisté à une croissance urbaine planifiée dans le cadre d'une politique nationale d'urbanisation et du logement qui fut initiée. Plusieurs quartiers ont été ainsi créés et réglementés par l'Office National du Logement (ONL). Il s'agit du quartier VI et VII de Ngagara, du quartier Kabondo et de Mutanga sud ainsi que du quartier universitaire. Plus au sud, le quartier Zeimet doit son existence aux initiatives privées individuelles.

La politique de libéralisation de l'habitat initiée depuis 1989 va sonner le glas de la période de grâce pour les fonctionnaires sans pour autant définir une stratégie globale d'acquisition de l'habitat et du logement pour tous. Plusieurs villas vont sans doute monter dans la décennie 2000-2010 par le lotissement de plusieurs quartiers de standings différents mais le manque d'un effectif suffisant de parcelles et surtout leur redistribution inéquitable, va pousser des milliers de citoyens à investir de nouveaux quartiers périphériques plus accessibles et moins cher parfois sous forme d'une implantation sauvage dans une logique d'anticipation sur les espaces d'extension de la ville formelle.

Il importe enfin de préciser que cette extension spatiale urbaine planifiée ou non se fait au grand dam des terres agricoles quand on sait que du point de vue pédologique, les sols de la région d'Imbo sont naturellement plus fertiles par rapport aux sols de la plupart d'autres régions du pays.

II.5.2. Densification et gentrification des quartiers

Les paysages urbains portent partout la marque d'une interférence entre volonté organisatrice des autorités et la spontanéité créatrice des milliers de citoyens dont l'installation est le premier souci (...). Aussi Bujumbura est l'une des villes dont la croissance spatiale s'est faite par la création de nouveaux quartiers périphériques. Ces derniers débutent dès la tutelle belge par la création des quartiers africains (centres extra-coutumiers) opposés aux quartiers européens. La forte densité de la population urbaine explique en partie la réduction des espaces disponibles et partant une certaine densification de l'habitat. Cette densification s'opère également par des constructions à l'intérieur des anciennes parcelles. Elle entraîne aussi une extension continue de l'espace urbanisable avec une occupation horizontale de l'espace. Pour tenter de résoudre ce problème de densification et de ce fait éviter de surcharger la ville, la puissance publique s'est contentée d'étendre les limites de la zone urbaine. Mais la pression des besoins est telle que l'administration ne peut faire davantage que des aménagements et des plans qui sont rarement appliqués, ce qui est le cas du schéma d'urbanisme de 1950 et celui de 1965. La surface déjà urbanisée en 1992 représentait environ 4800 hectares. Alors que les espaces facilement urbanisables ne représentent qu'au tour de 5940 hectares, sans compter les espaces verts à sauvegarder, pour le potentiel facilement aménageable de toute la ville.

La ville se construit un peu à l'image de Kampala décrit par Bernard Calas : « le système urbain n'est qu'un assemblage de fonctions et de pouvoirs, son attractivité sur les hommes en fait un espace résidentiel singularisé par sa densité : densité de l'agglomération démographique et densité du bâti (...). Les hommes en s'agglomérant produisent du bâti, donc opèrent un changement de mise en valeur par rapport au milieu rural pré-existant. Mais auparavant, pour ce faire, ils ont besoin d'accès au sol (Calas, 1998).

Toutefois cette politique urbaine d'accès au foncier s'est contentée de trouver des solutions provisoires consistant à étendre le périmètre urbain et non l'accroissement de l'espace loti. Cela ne manque pas d'inconvénient sur la vie politique de la cité car cette mauvaise planification débouche sur l'institutionnalisation de l'injustice sociale qui se traduit nettement par le manque d'accès équitable au logement et aux services publics de base, ce qui alimente des frustrations sociales, renforce la ségrégation sociale quand il n'aggrave pas la corruption.

Pour répondre au défis liés à l'accès à la terre, les urbains ou les aspirants à la vie urbaine vont déployer plusieurs stratégies soit dans le squat, les constructions informelles, des investissements anarchiques des terres domaniales avec tout le décor conflictuel qui l'accompagne comme le déguerpissement, les destructions qui rentrent dans le registre des failles des politiques publiques urbaines.

L'observation des images satellitaires de Bujumbura (Google Earth) laisse voir beaucoup d'espaces vides en plein cœur de Bujumbura (au centre-ville et dans la partie résidentielle du quartier chic de Rohero). Actuellement, ces espaces se densifient de plus en plus et on voit des immeubles à plusieurs étages pousser comme des champignons. Dans les anciens quartiers populaires pourtant proches du centre-ville comme Nyakabiga, Bwiza et Buyenzi, on assiste au phénomène de « gentrification » : « *La **gentrification** est un processus essentiellement urbain par lequel la population d'un quartier, ou d'une ville dans son ensemble, se modifie au profit de classes sociales favorisées dont l'installation se fait au détriment des classes plus modestes qui l'occupaient auparavant* ». Cela veut dire que les logements de fortune de ces quartiers cèdent la place aux constructions en étage. Avec la montée exponentielle du prix du terrain au m² dans ces quartiers, les anciens propriétaires vendent leurs maisons à des prix confortables et vont s'installer dans les quartiers périphériques. Notons que la gentrification est critiquée ici et là positivement ou négativement selon les spécialistes.

III. L'évolution des entreprises immobilières et financières

1. Les entreprises immobilières

Outre les mécanismes juridiques, les pouvoirs publics ont également mis en place des entreprises immobilières et financières qui concouraient dans la gestion des problèmes du logement surtout urbain. Ces dernières ont opéré à des titres variés dans ce domaine, chacune dans ce qui le concernait. Nous ne prétendons pas passer en revue toutes ces entreprises et institutions mais plutôt indiquer d'une manière brève l'évolution de quelques-unes d'entre elles.

En 1974, l'Etat du Burundi a créé l'Office National du Logement qui avait pour mission de construction et de gestion immobilière afin de faire face à la pénurie en logements dans les milieux urbains. Néanmoins, cette mission fut scindée en deux branches au cours de l'année 1979 : d'une part l'O.N.L ne garda que la mission d'entreprise de construction et d'autre part, la S.I.P devait s'occuper de la gestion immobilière initialement dévolue à l'O.N.L. Egalement, autres sociétés étatiques et para-étatiques telles que le Projet D.U.B et ECOSAT ont été mises en place respectivement en 1978 et 1987 pour participer à la résolution du problème de logement.

Malheureusement, ce problème est loin d'être résolu jusqu'aujourd'hui. Ces entreprises étatiques n'ont pas produit en effet les effets escomptés, certaines d'entre-elles ont fait faillite tandis que celles qui ont échappé à ce problème viennent d'être dissoutes dans une super structure nommée OBUHA (Office Burundais de l'urbanisme, de l'Habitat et de la Construction). L'Etat burundais est devenu incapable de faire de nouveaux lotissements ainsi que la viabilisation de nouveaux quartiers ; la demande étant de plus en plus accrue. Cette situation a conduit à l'émergence de nouveaux quartiers périphériques dits « anarchiques » ou « spontanés » et qui respectent aucune norme urbanistique.

2. Les entreprises financières

A part ces entreprises immobilières, des éléments financiers ont contribué dans la promotion du logement. C'est notamment le cas de la BNDE qui fonctionne depuis 1967, la CADEBU créée en 1977 mais tombée en faillite en 1990, la CAMOFI créée en 1979 pour fermer ses portes en 1998, la SBF depuis 1981 devenu Ecobank et le FPHU qui fonctionne depuis 1989. Pour les années qui ont suivi, la situation n'a guère changé jusqu'à maintenant. La question que l'on peut se poser est celle de savoir pourquoi la plupart de ces institutions financières ont fermé leurs portes, parce tombées en faillite. Nombre de débiteurs n'ont pas été en mesure, pour cause d'incapacité ou de mauvaise foi, de rembourser leurs dettes. Le concours de ces acteurs financiers s'est traduit par l'octroi des crédits individuels aux fonctionnaires et par leur participation au financement des projets divers, le reste de la population ne peut que se confier en général aux banques commerciales comme la BCB, la BANCOBU, la BBCI.

Conclusion

En définitive, les paragraphes précédents nous laissent explorer les différentes formes d'intervention de la puissance publique dans la production du logement. Des mécanismes tant juridiques, institutionnels et financiers ont été mis en place afin de répondre à la demande sans cesse croissante du logement. Nous voyons que la variété des formes d'intervention des pouvoirs publics dans ce domaine est inhérente aux insuffisances liées à la forte demande sociale ainsi qu'à quelques motivations tant socio-politiques qu'économiques. Il en résulte que chaque régime résout le problème du logement à sa façon en fonction de la conjoncture politique nationale et internationale. Cependant, quelques irrégularités sont à relever et quelques ombres restent à éclaircir. L'échec de toutes ces politiques urbaines de logement pousse la ville de Bujumbura à évoluer dans tous les sens d'une manière anarchique.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Issaka, H. 2007. L'habitat informel dans les villes d'Afrique subsaharienne francophone à travers l'exemple de Niamey (Niger) , Mémoire de master II de géographie, Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA) , U.F.R.Lettres, Langues et Sciences Humaines.
- Farvaque-Vitkovic, C. , Godin, L.1997., L'avenir des villes africaines : enjeux et priorités du développement urbain. Paris, : P.U.F
- Durand-Lasserve, 1986. L'exclusion des pauvres dans les villes du tiers-monde. Accès au sol et au logement. Paris : Harmattan.
- Goux, M-A. 2001. Logement urbain : pluralité de normes et d'acteurs dans trois villes est-africaines :Nairobi, Dar es salam, Mombasa, mémoire de DEA , Université de Bordeaux IV. Centre d'étude d'Afrique Noire.
- Haeringer, P. , « Stratégies populaires pour l'accès au sol dans la ville africaine : une grande partie de dés dans la banlieue d'Abidjan (ou l'impossible dialogue avec l'Etat) »,in Enjeux fonciers en Afrique noire,
- Muller, P. 1990. Les politiques publiques. Paris : P.U.F.
- Gaudin, J.P. 2004. L'action publique :sociologie et politique. Paris : Presse de Science politique /Dalloz.
- Meny, Y. et Thoenig, J.C. 1989. Les politiques publiques. Paris : P.U.F.
- bertrand M., *La question foncière dans les villes du Mali :marchés et patrimoine*,Paris,Karthala,1994.
- Havel, J.E. 1974. Habitat et logement, Collections Q.S.J 4^{ème} Edition. Paris : P.U.F.
- Osmont, A. 1995. La Banque Mondiale et les villes.Du développement à l'ajustement. Paris : Karthala.
- Hatungimana, C. 1993. Intervention gouvernementale en matière de logement des fonctionnaires au Burundi, U.B, F.S.E.A.
- D.L n° 1/20 du 10 juillet 1979 portant politique gouvernementale d'assistance pour acquisition de logement en faveur des agents publics de l'Etat, en République du Burundi.
- Calas, B. 1998. Kampala, La ville et la violence. Paris : Karthala.
- Ndayishimiye, J C. Le syndicalisme au Burundi : Evolution sociale, économique et politiques (1966-1997), Bujumbura, Université du Burundi ; FSA.
- Havyarimana, A. 1999. Les problèmes de population et d'habitat urbain au Burundi (1978-1996),U.B, F.S.E.A .
- Toyi, O. 2012, Crises de démocratisation et politiques publiques urbaines de l'habitat dans la ville de Bujumbura, de 1962 à 2009, thèse de doctorat, Université de Pau et des pays de l'Adour, UFR d'Histoire-CREPAO.
- Vennetier, P. 1976. Les villes d'Afrique tropicale. Paris : Masson.