



Politiques agricoles et de sécurité alimentaire et paysannerie dans la Communauté de l'Afrique de l'Est

7 - Burundi

Contribution à la stratégie régionale de plaidoyer d'ESAFF

Agricultural and Food Security policies and small-scale farmers in the East African Community - Contribution to ESAFF regional advocacy strategy

Laurent Levard
Gret
Décembre 2014

Résumé :

L'étude *Politiques agricoles et de sécurité alimentaire et paysannerie dans la Communauté de l'Afrique de l'Est* a été menée par le Gret dans le cadre du projet INVOLVE conduit par ESAFF (*Eastern and Southern Africa Small Scale Farmers' Forum*) afin de passer en revue :

- Les principaux engagements politiques en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire en Afrique de l'Est, au niveau de chaque pays et au niveau régional, ainsi que le niveau de mise en oeuvre et les principales forces, faiblesses et contraintes pour cette mise en oeuvre,
- Le degré d'implication des organisations de la société civile, et en particulier des organisations paysannes, dans le processus d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques, ainsi que leurs positions sur ces politiques.

Ce rapport porte sur l'étude réalisée au Burundi.

Summary:

The study *Agricultural and Food Security policies and small-scale farmers in the East African Community* was conducted by Gret as part of INVOLVE project conducted by ESAFF (*Eastern and Southern Africa Small Scale Farmers' Forum*) to review:

- the main policy commitments on agriculture and food security in East Africa, at national and regional levels, as well as the state of implementation and the main strengths, weaknesses and constraints for this implementation,
- the degree of involvement the civil society organisations, and specifically small scale farmers' organisations, in the policy process and their positions on these policies.

The present report is related to the study conducted in Burundi.

Référence bibliographique pour citation :

LEVARD Laurent, *Politiques agricoles et de sécurité alimentaire et paysannerie dans la Communauté de l'Afrique de l'Est – 7 – Burundi*, Paris, Gret - ESAFF, Décembre 2014, 45 p.

Ce rapport a été réalisé avec le soutien financier de l'Union européenne.

Les points de vue exprimés dans ce rapport ne reflètent en aucune manière le point de vue officiel de l'Union européenne.



Carte du Burundi (source : GéoAtlas)



PLAN DU RAPPORT

PLAN DU RAPPORT	4
SIGLES ET ABREVIATIONS	6
REMERCIEMENTS	8
INTRODUCTION	9
I. AGRICULTURE ET SECURITE ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE AU BURUNDI.....	11
1. L’agriculture burundaise	11
1.1 Caractéristiques agroécologiques	11
1.2 Population agricole, contribution au PIB.....	12
1.3 Structure agraire, systèmes de production, productions	12
2. Sécurité alimentaire et nutritionnelle	14
2.1 La population burundaise et la pauvreté	14
2.2 Sécurité alimentaire et nutritionnelle.....	15
3. Les principales problématiques.....	17
II. LES DOCUMENTS DE POLITIQUE DANS LE DOMAINE DE L’AGRICULTURE ET DE LA SECURITE ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE.....	20
1. Vision Burundi 2025	20
2. Le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP).....	21
3. La Stratégie Agricole Nationale 2008-2015	22
4. Autres documents élaborés en amont du PNIA	22
5. Le Plan National d’investissement Agricole (PNIA).....	23
6. Nutrition	25
III. LA MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES	26
1. La mise en œuvre du PNIA	26
1.1 Aspects financiers.....	26
1.2 Les principales difficultés rencontrées	28
2. Questions spécifiques.....	29
2.1 Le programme de subvention des engrais agricoles	29
2.2 La politique foncière.....	30
2.3 Le crédit agricole	30
2.4 La privatisation de la filière café	31
2.5 Politique commerciale et agriculture	32

IV. LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE, LEUR PARTICIPATION AUX POLITIQUES AGRICOLES ET LEURS PRINCIPALES POSITIONS	33
1. L'organisation des producteurs et de la société civile et leur participation aux politiques agricoles.....	33
1.1 Les organisations de producteurs agricoles	33
1.2 Les ONG	34
1.3 Des espaces d'expression et d'action collective	34
1.4 La participation des organisations de la société civile aux politiques agricoles.....	34
2. Les principales positions défendues par la société civile	35
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	38
1. Conclusions	38
2. Recommandations	39
2.1 Confirmer le rôle central de l'agriculture paysanne et la protéger	39
2.2 La maîtrise de la croissance démographique et le maintien des emplois agricoles.....	40
2.3 La sécurisation de l'accès au foncier, la résolution durable des différends, la reconnaissance de nouveaux droits des femmes	40
2.4 La capitalisation et l'accès au financement des exploitations agricoles	41
2.5 L'accès aux intrants, l'appui technique et la recherche	41
2.6 L'accès aux marchés.....	42
2.7 Un pilotage unique de la politique agricole	42
2.8 Le renforcement des acteurs du développement.....	42
2.9 La reconnaissance du rôle et des droits de la femme.....	43
2.10 Agriculture, sécurité alimentaire et nutrition	43
BIBLIOGRAPHIE	44

SIGLES ET ABREVIATIONS

ACORD	Agence de Coopération et de Recherche pour le Développement
ADISCO	Appui au Développement Intégral et à la Solidarité sur les Collines (association)
AGR	Activité Génératrice de Revenu
AIAF	Année Internationale de l'Agriculture Familiale
APROPABU	Association pour la promotion des palmiculteurs du Burundi
BAD	Banque Africaine de Développement
CAE	Communauté de l'Afrique de l'Est
CAPAD	Confédération des Associations des Producteurs Agricoles pour le Développement
CAPRI	Collectif des Associations de Riziculteurs de la Plaine de l'Imbo
COCOCA	Union des Coopératives de Caféculteurs
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte Contre la pauvreté
CNAC	Confédération Nationale des Associations de Caféculteurs
CNATHE	Confédération Nationale des Théiculteurs
CSA	Collectif Stratégies Alimentaires
ESAFF	Eastern and Southern Africa Farmers Forum
FAO	Food and Agriculture Organisation – Organisation des Nations-Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation
FBu	Franc burundais
FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
FOPABU	Forum des Associations de Producteurs Agricoles du Burundi
GPA	Groupe de Plaidoyer Agricole
GSADR	Groupe Sectoriel Agriculture et Développement Rural
IDA	Association Internationale de Développement (Banque Mondiale)
IMF	Institution de Micro-Finance
INVOLVE	projet <i>Involving small scale farmers in policy dialogue and monitoring for improved food security in the East African Region</i>
ISTEEBU	Institut de Statistiques et d'Etudes Economiques du Burundi

MINAGRIE	Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAIOSA	Programme d'Appui Institutionnel et Opérationnel au Secteur Agricole
PAIVA – B	Projet d'Appui à l'intensification et à la valorisation agricoles du Burundi
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PDDAA	Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture en Afrique
PNB	Produit National Brut
PNIA	Plan National d'Investissement Agricole
PNSEB	Programme National de Subvention des Engrais au Burundi
PNSIA	Programme National de Sécurité Alimentaire
PPIA	Plan Provincial d'Investissement Agricole
PRODEFI	Projet de Développement des Filières agricoles
RDC	République Démocratique du Congo
RIM	Réseau des Institutions de Microfinances
RNB	Revenu National Brut
RODEM	Réseau des Organisations de Développement du Monde Rural
SAN	Stratégie Agricole Nationale
SUN	Scaling Up Nutrition
TEC	Tarif Extérieur Commun
TURITEZIMBERE	Collectif des Associations des Cultivateurs de Coton
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UCODE	Union pour la Coopération et le Développement
USD	Dollar des Etats-Unis d'Amérique

REMERCIEMENTS

Je remercie l'ensemble des personnes qui ont bien voulu me recevoir et répondre à mes questions afin de réaliser cette étude :

- Pascal Bindariye, consultant pour ESAFF-Burundi,
- Olivier Lefay de la Délégation de l'Union européenne au Burundi,
- François Luthereau, coopération Technique belge, co-responsable du volet d'appui institutionnel au MINAGRIE,
- Apollinaire Masuguru, FAO Burundi,
- César Mayele, secrétaire exécutif de la CNAC (Confédération Nationale des Associations des Caféiculture),
- Yves Minani, consultant en appui au FIDA – Burundi,
- Léon Ndayiragije, agriculteur (province de Bubanza),
- Cyprien Ndayishimiye, directeur du RIM (réseau des institutions de micro-finances),
- Léon Ndikunkiko, secrétaire général adjoint d'ADISCO (Appui au Développement Intégral et à la Solidarité sur les collines),
- Econie Nijimbere, président de la Chambre fédérale de commerce et d'industrie du Burundi
- Pierre Claver Ntibakivayo, conseiller technique au Cabinet de la Ministre de l'Agriculture et de l'Elevage, responsable de la cellule de coordination du PNIA,
- Odette Nzeyimana, présidente de ESAFF-Burundi,
- Theodimir Rishirumuhirma, vice-président de la Chambre sectorielle agriculture de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Burundi,
- Prosper Ruberintwari, FAO Burundi,
- Herménégilde Rufyikiri, coordinateur du Projet d'Appui à l'intensification et à la valorisation agricoles du Burundi (PAIVA – B),
- Prime Rupiya, directeur de Accord Burundi,
- Richard Sahinguru, directeur de INADES Formation.

Laurent Levard

INTRODUCTION

Ce rapport a été produit dans le cadre du projet INVOLVE (*Involving small scale farmers in policy dialogue and monitoring for improved food security in the East African Region*) mis en oeuvre par ESAFF (Eastern and Southern Africa Small Scale Farmers' Forum) dans les cinq pays de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), le Burundi, le Kenya, le Ruanda, la Tanzanie et l'Ouganda, en partenariat avec l'organisation paysanne tanzanienne MVIWATA et l'ONG Gret et avec le soutien financier de l'Union européenne. Le projet INVOLVE a pour but de renforcer les capacités d'ESAFF et de ses membres dans les cinq pays de la CAE, afin qu'elles soient mieux en mesure de :

- Contribuer à la formulation et au suivi des politiques agricoles qui ont un impact sur la sécurité alimentaire au niveau local, national et régional ;
- Renforcer les échanges de produits agricoles au sein de la région, en s'inspirant de l'expérience pilote de marchés de gros locaux impulsés par MVIWATA en Tanzanie.

L'objectif de l'étude *Politiques agricoles et de sécurité alimentaire et paysannerie en Afrique de l'Est* est de contribuer au renforcement des capacités d'ESAFF et des organisations paysannes en matière d'influence sur les politiques agricoles et de sécurité alimentaire au niveau régional et dans chacun des pays membres de la CAE. Il s'agit notamment d'aider ces organisations à construire des stratégies de plaidoyer au niveau régional ou national, à partir d'une revue et d'une analyse des différentes politiques définies et mises en œuvre.

La réalisation d'études similaires dans les cinq pays de la CAE rend possible une comparaison des situations et permet d'enrichir le débat sur les politiques agricoles et de sécurité alimentaire.

Au Burundi spécifiquement, l'étude se veut notamment une contribution aux réflexions en vue de l'élaboration en 2015 d'une nouvelle Stratégie Agricole Nationale (SAN) et d'une révision du Plan National d'Investissement Agricole (PNIA).

Au niveau méthodologique, l'étude est basée sur une revue documentaire (documents de politiques et analyses) ainsi que sur des interviews réalisés dans la semaine du 10 novembre 2014 auprès de différents acteurs des politiques agricoles, notamment des responsables gouvernementaux, des organisations agricoles et de la société civile et des institutions de coopération multilatérale ou bilatérale.

L'étude a été réalisée par Laurent Levard, spécialiste du Gret sur les politiques agricoles, avec la contribution de Cécile Laval, stagiaire.

Ce rapport porte sur l'étude menée au Burundi. Quatre autres rapports portent sur chacun des quatre autres pays de la région, tandis qu'un autre rapport porte sur les politiques au niveau régional (CAE) et qu'un rapport présente une synthèse de l'ensemble de l'étude. L'ensemble de ces rapports, à l'exception du rapport sur le Burundi, sont rédigés en anglais.

Nous présentons successivement dans ce rapport :

- la situation générale de l'agriculture et de l'état de sécurité alimentaire et nutritionnelle du pays ;
- les politiques dans le domaine de l'agriculture et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle ;
- l'état de la mise en œuvre de ces politiques ;
- les positions des organisations de la société civile ;
- un certain nombre de conclusions et de recommandations.

I. AGRICULTURE ET SECURITE ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE AU BURUNDI¹

1. L'agriculture burundaise

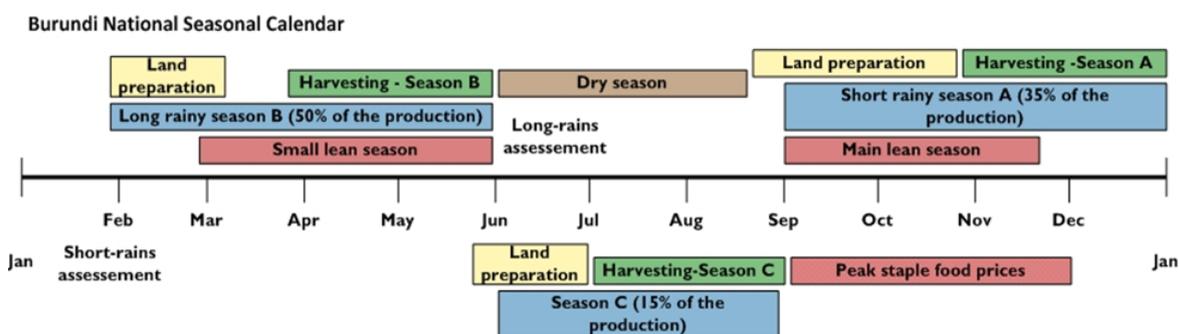
1.1 Caractéristiques agroécologiques

Le Burundi est divisé en cinq zones agroécologiques assez diversifiées :

- la plaine de l'Imbo à l'Ouest, le long du Lac Tanganyika (700 à 1000 m. d'altitude) ;
- les contreforts formant la région naturelle de Mumirwa, à l'Ouest de la crête Congo-Nil (1000 à 1500 m.),
- les hautes terres de la crête Congo-Nil (1500 à 2600 m.),
- le plateau central couvrant la plus grande partie du pays et caractérisé par de nombreuses collines arrondies qui forment entre elles des vallées à fond plat favorisant souvent la formation de marécages (1400 à 2000 m.) ;
- les dépressions du Kumoso (à l'Est et au Sud-Est) et du Bugeresa (au Nord-Est) caractérisées par des vallées marécageuses (1200 à 1500 m).

Le climat tropical est caractérisé par l'alternance d'une saison sèche (en général, juin à septembre) et d'une saison pluvieuse (septembre à juin), interrompue par une période plus sèche de mi-décembre à mi-février. On distingue ainsi la petite saison des pluies (septembre-décembre) qui donne lieu à un premier cycle de cultures et la grande saison des pluies (février à juin) qui permet un second cycle de culture. Dans les sols les plus humides, un troisième cycle est réalisable pendant la saison sèche.

Saisons climatiques et agricoles au Burundi



¹ Cette partie reprend partiellement des éléments du rapport Levard, Laurent, 2014.

Source : Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage – Programme Alimentaire Mondial, Bulletin de suivi de la sécurité alimentaire, mai 2013.

Les précipitations annuelles varient entre 800 mm et 2000 mm (sur la crête Congo-Nil). Les températures évoluent peu au cours de l'année, et la température moyenne varie de 24°C dans la plaine de l'Imbo à 15°C en altitude. Cependant le Burundi a récemment connu des phénomènes climatiques extrêmes. Les écosystèmes naturels sont de savane ou forestiers.

Les sols sont généralement des ferrasols ou ferrisols en haute altitude. Des sols bruns tropicaux, des sols peu évolués et des lithosols se rencontrent sur les pentes et les crêtes. Les sols organiques noirs et les tourbes caractérisent les fonds de vallée marécageux. A l'exception des sols des dépressions et des vallées, les sols du Burundi sont vulnérables à l'érosion du fait du reliefs accidentés. Si les sols sont souvent acides et susceptibles d'être appauvris, ils présentent cependant un potentiel d'amélioration grâce à des amendements organiques et de calcaire.

1.2 Population agricole, contribution au PIB

L'agriculture emploie une grande majorité de la population active. Ainsi, en 2010, la population agricole (7,9 millions) représentait 89% de la population totale². Au cours de la dernière décennie, la population agricole s'est accrue de 28%. L'agriculture contribue à 41% du Produit Intérieur Brut (PIB).

1.3 Structure agraire, systèmes de production, productions

L'agriculture burundaise est caractérisée par un très grand nombre d'exploitations de petite taille (0,5 ha en moyenne), intensives en travail. Y domine l'agriculture familiale, avec des inégalités de surfaces et de revenus significatives, de telle sorte qu'une partie de la force de travail s'emploie en tant que force de travail salariée dans les plus grandes exploitations (quelques hectares). On observe quelques exploitations à salariés.

L'agriculture est essentiellement manuelle (houe), avec seulement quelques surfaces motorisées dans les plaines. La reproduction de la fertilité est largement fondée sur l'utilisation des résidus de culture, et notamment ceux issus des bananeraies qui jouent un rôle central dans la gestion de la fertilité et constituent la principale forme d'accumulation de capital des agriculteurs³. Du fait de la pression démographique, les jachères ont pratiquement disparu et, hors réserves forestières, l'essentiel du territoire est cultivé. La régression de l'élevage au cours des dernières décennies (et même si l'on assiste à de récents efforts de développement de

² Chiffres cités dans ce paragraphe : FAO, Countrystat, FAO, <http://countrystat.org/home.aspx?c=BDI&p=ke>

³ Cochet, Hubert, 2001.

l'élevage) s'est traduite par une diminution de son rôle dans la gestion de la fertilité. La majorité des agriculteurs n'utilisent pas ou peu d'engrais chimiques et autres intrants extérieurs à l'exploitation.

Les systèmes de production agricole sont caractérisés par une domination de successions culturales (avec en général deux cycles de cultures annuelles par an) et d'associations de culture vivrières. En ordre d'importance décroissant, on trouve :

- la banane (16,5% de la surface en production vivrière), utilisée à 80% pour la production de bière et, dans une moindre mesure pour la cuisson (banane plantain), les bananes fruits étant plus marginales ;
- les tubercules et racines : patate douce (11,5%), manioc (5,5%), pomme de terre (0,6%), colocase ;
- les légumineuses : haricot (35%) et petit pois (4,5%) ;
- les céréales : maïs (13%), sorgho (6,5%), riz (5%⁴), éleusine, blé (1%)
- les légumes, fruits, oléagineux et canne à sucre : palmier à huile (1%), arachide (1,5%), tournesol, soja (6,5%), canne à sucre⁵.

La principale culture d'exportation est le café dont la production a été fortement promue (et même rendue obligatoire) par l'Etat au cours des dernières décennies avec un très important encadrement des pratiques des agriculteurs⁶. Le café pourvoie en effet 80% des devises d'exportation du pays. Les principales autres cultures d'exportation sont le thé (10% des devises), le coton et le tabac. L'ensemble des productions dites industrielles (y compris palmier à huile et canne à sucre) occupent 10% de la surface agricole. L'élevage (bovins, caprins, porcins, ovins, volailles) représente environ 20% du PIB agricole⁷.

Selon les régions agroécologiques, les productions suivantes sont plus ou moins représentées, sans qu'il n'y ait de véritable spécialisation régionale, la polyculture étant la règle :

- la banane est présente dans toutes les zones inférieures à 2000 m et la banane plantain principalement dans la plaine de l'Imbo ;
- les tubercules sont surtout présents dans les zones de basse et moyenne altitude (province de Ruyigi notamment),

⁴ Le document de PAIOSA indique une surface en riz de 27.324 ha (soit 2,2% de la surface). Il semble que cette surface soit sous-évaluée : elle est, selon CAPAD, « Mission d'appui à la CAPAD dans la commercialisation du paddy/riz », 2010, de 59.000 ha. Cela correspondrait à environ 5% de la surface cultivée.

⁵ Pourcentages de superficies en cultures vivrières : PAIOSA, 2013.

⁶ Cochet, Hubert, 2001.

⁷ FAO, 2009.

- le maïs, le sorgho et le haricot sont bien présents dans tout le pays,
- le riz irrigué est surtout présent dans les grandes plaines (plaine de l'Imbo et dépression du Moso) et dans les marais d'altitude ; le riz non irrigué est surtout présent dans les marais de moyenne altitude des plateaux centraux,
- le palmier à huile est présent dans les plaines humides, à l'Ouest notamment (altitude inférieure à 900 m),
- la canne à sucre est surtout présente dans les plaines,
- le café et le thé sont surtout présents dans les régions de plus haute altitude⁸.

Les productions vivrières sont principalement consommées par la famille (en moyenne 95% des patates douces, 80% du manioc, 53% du maïs, 50% des haricots, 40% des bananes, 28% du riz, ainsi que 54% du lait⁹), le surplus étant commercialisé sur le marché. Dans le cas de la banane à bière et du palmier à huile, une partie importante est transformée hors de l'exploitation (respectivement 40% et 90%), mais la production transformée reste généralement propriété de l'agriculteur. Dans le cas de la banane à bière, elle est consommée par la famille ou commercialisée localement.

Le volume de production commercialisé par chaque famille dépend du produit et du niveau de la récolte par rapport à une année moyenne. Les volumes commercialisés par chaque famille restent limités du fait de la faible dimension des exploitations. Cependant, du fait du grand nombre d'exploitations, chaque région apparaît clairement excédentaire ou déficitaire pour des produits déterminés, que ce soit de façon structurelle ou conjoncturelle. Une part importante des surplus est destinée aux villes, et notamment la capitale, Bujumbura.

2. Sécurité alimentaire et nutritionnelle

2.1 La population burundaise et la pauvreté

La population du Burundi s'élève à 10.8 millions habitants (2015¹⁰), correspondant à une densité de 389 hab/km², l'une des plus hautes du monde. Le taux de croissance annuel y est élevé (2,4% de 2008 à 2012). La population est très majoritairement rurale (89%).

⁸ PAIOSA, 2013.

⁹ PAIOSA, 2013.

¹⁰ Chiffres cités dans ce paragraphe : FAO, Countrystat , <http://countrystat.org/home.aspx?c=BDI&p=ke>

Le Produit National Brut par habitant s'élève à 267 USD (courant, 2013¹¹). Entre 2008 et 2013, le PNB par habitant s'est légèrement accru (+ 1,4% / an)¹².

La proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté de 1,25 USD/jour s'élève à 81% (2006-2011)¹³.

2.2 Sécurité alimentaire et nutritionnelle

Produits consommés et couverture des besoins par la production nationale

L'agriculture garantit la plus grande partie de l'alimentation de la population burundaise, même si le pays importe une partie de sa consommation. Jusqu'au début des années 90, la croissance de la production agricole (liée notamment à une forte intensification en travail des systèmes de production permettant notamment d'assurer la gestion de la fertilité des sols) a suivi la croissance démographique et a permis d'assurer l'indépendance alimentaire du pays. La production agricole a fortement été touchée par la crise interne du pays des années 90. La production agricole a aujourd'hui toujours tendance à s'accroître, mais à un rythme (environ 2% / an sur la dernière décennie) inférieur à celui de la croissance démographique (2.6 à 3%), d'où un taux de dépendance alimentaire croissant¹⁴.

L'essentiel des besoins caloriques de la population burundaise est fournie par les bananes (45%¹⁵), les racines et tubercules (39%), les légumineuses (9%) et les céréales (8%). Parmi les céréales, on observe une croissance de la consommation de riz, notamment en milieu urbain. Le maïs peut être consommé sous forme de grain ou de farine. Les légumineuses fournissent une bonne partie des besoins protéiques, compte tenu du faible niveau de consommation de produits animaux.

Selon les différents types de produits, nous avons la situation suivante¹⁶ :

- La banane est essentiellement destinée au marché intérieur : transformation et consommation locales pour la banane à bière, consommation locale mais également commerce entre provinces pour la banane plantain. Il existe cependant aussi quelques importations de banane plantain, ainsi que des exportations dans des provinces fronta-

¹¹ : FAO, Countrystat , <http://countrystat.org/home.aspx?c=BDI&p=ke>

¹² Secrétariat de la Communauté de l'Afrique de l'Est.

¹³ UNICEF, http://www.unicef.org/french/infobycountry/burundi_statistics.html

¹⁴ Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage, 2011.

¹⁵ Source FAO. Les pourcentages sont calculés, pour l'année 2008, par rapport au total des apports des 4 types de produits et ne tiennent donc pas compte des autres sources de calories (lipides, sucre, etc.)

¹⁶ Taux d'autosuffisance nationale : source : PAIOSA, 2013.

lières vers la Tanzanie et la RDC. Cependant, le commerce extérieur reste marginal, avec un taux d'autosuffisance proche de 100%.

- Le taux d'autosuffisance atteint 93% pour les tubercules. Les exportations sont marginales et les importations proviennent de Tanzanie (manioc en farine ou cossette, Rwanda et Ouganda). Le taux d'autosuffisance n'est cependant que de 20% pour les pommes de terre avec des importations en provenance du Rwanda.
- Le taux d'autosuffisance est de 79% pour les céréales, avec un taux de 93% pour le riz et un taux de 70% pour le maïs qui tend à se creuser. Les exportations sont faibles et sont essentiellement destinées à la RDC (riz et maïs). Concernant le maïs et le sorgho, les importations proviennent de la région (maïs de Tanzanie, Ouganda et Rwanda, sorgho du Kenya et de l'Ouganda). Pour ce qui est du riz, si une partie des importations provient de la région (principalement Tanzanie, mais aussi Ouganda), la majorité provient du marché mondial : Pakistan (plus de 60% des importations), Viet-Nam, Etats-Unis, Japon¹⁷.
- Le taux d'auto-provisionnement est de 52% pour le haricot, avec des importations en provenance de l'Ouganda, du Rwanda et de la Tanzanie, mais également des exportations à destination du Rwanda, de la Tanzanie et de la RDC.
- Le Burundi importe également de l'huile d'Ouganda et du Kenya, même si une partie de son huile de palme est exportée (Rwanda et Ouganda).
- Les légumes et fruits donnent lieu à peu d'échanges commerciaux, mais il existe cependant des exportations de tomates vers le Rwanda et la RDC, ainsi que des importations de tomates transformées en provenance du marché international.
- Le taux de couverture des besoins en lait ne serait selon le FIDA que de 4,6%, avec des importations en provenance de l'Ouganda, du Kenya et du Rwanda.

L'insécurité alimentaire

Une grande partie de la population burundaise vit dans une situation d'insécurité alimentaire plus ou moins aigüe. L'apport énergétique alimentaire (DES) moyen est de 1.680 kcal/personne/jour¹⁸ pour la période 2006-2008, chiffre inférieur par rapport à la moyenne des besoins énergétiques des habitants du pays (1.760 kcal pour la même période¹⁹) et en régression par rapport au début des années 90 (1.860 kcal pour les années 1990-92). De fait, la prévalence de la sous-alimentation dans la population totale s'élève à 73% pour la période 2010-2012, contre 68% pour la période 2004-06.

¹⁷ PAIOSA, 2013 et CAPAD, 2010.

¹⁸ Chiffres cités dans ce paragraphe (sauf indication contraire) : countrystat, FAO, <http://countrystat.org/home.aspx?c=BDI&p=ke>

¹⁹ FAO, www.fao.org/fileadmin/.../MinimumDietaryEnergyRequirement_fr.xls

La malnutrition

A la sous-alimentation chronique d'une bonne part de la population s'ajoute des déficits nutritionnels. La ration journalière d'un burundais est dominée à plus de 90% par des apports volumineux pauvres en éléments essentiels (tubercules et racines, bananes), avec peu d'aliments riches en protéines, lipides et oligo-éléments²⁰. 58% des enfants de moins de cinq ans sont chroniquement malnutris, ce qui, souligne l'UNICEF, occasionne des dommages irréversibles pour la croissance physique et le développement intellectuel des enfants, hypothéquant leurs performances scolaires et plus tard, leur devenir social et professionnel²¹.

Mesure de l'insécurité alimentaire à l'aide de l'Indice de la Faim dans le Monde

L'insécurité alimentaire peut être évaluée d'une façon plus intégrale en intégrant à la fois la faim et la malnutrition à travers l'Indice de la Faim dans le Monde (*Global Hunger Index, GHI*) calculé chaque année par l'International Food Policy Research Institute (IFPRI). Cet indice est basé sur trois indicateurs : la proportion de la population déficitaire en calories, la prévalence de la malnutrition infantile et la mortalité infantile. Les pays sont classés sur une échelle de 100, le meilleur score étant 0 et le pire 100. La situation du Burundi, avec un score de 38,8 en 2013, est considérée comme extrêmement alarmante (score supérieur à 30). La situation ne s'est par ailleurs pas améliorée par rapport à 2001. Le score était alors de 38,5²².

3. Les principales problématiques

L'agriculture burundaise est confrontée à un ensemble de contraintes qui limitent sa capacité :

- d'une part à assurer la satisfaction des besoins alimentaires et nutritionnels de la population (voir ci-dessus) ;
- d'autre part à générer des revenus aux familles paysannes qui soient suffisants pour leur permettre d'améliorer leur niveau de vie et d'investir dans la production. Le niveau de pauvreté moyen (81%) est encore plus élevé au sein de la population agricole que parmi la population urbaine.

La pression démographique et l'utilisation actuelle de l'essentiel du territoire ne permet pas un accroissement de la dimension des exploitations, qui tend même à diminuer avec l'augmentation de la population agricole (environ 0,5ha/exploitation, contre 1,2 ha il y a trente ans²³). L'intensification en travail des systèmes de production (mise en culture des pâturages, cultures associées, développement d'un mode de gestion de la fertilité organique basé sur les

²⁰ Ministère de l'agriculture et de l'élevage, 2011.

²¹ UNICEF Burundi, 2013.

²² Welt Hunger Hilfe and Concern Worldwide, 2013.

²³ Cochet Hubert, 2001.

bananeraies, mise en culture de bas-fonds) a permis jusqu'aux années 90 des augmentations de rendements suffisantes pour permettre, en complément de la mise en culture de nouvelles terres, de compenser la croissance démographique²⁴

La crise de fertilité, les phénomènes d'érosion sur certains terroirs et le manque de moyens permettant aux agriculteurs d'investir dans des outils améliorés, des animaux et des intrants ne permettent pas d'éviter une stagnation, voire une baisse des rendements agricoles. Malgré les subventions des pouvoirs publics, le coût des intrants est élevé, du fait notamment qu'il s'agit de biens importés et que le Burundi est un pays enclavé. Il existe un véritable problème de sous-capitalisation des agriculteurs burundais d'autant plus difficile à résoudre que les quelques revenus monétaires servent à satisfaire les besoins de court terme (besoins de la famille et du cycle de culture).

A cela s'ajoute une tension sur les ressources foncières, liée structurellement à l'exiguïté des parcelles et conjoncturellement aux conflits faisant suite à la guerre civile qu'a connue le pays, avec le retour de réfugiés réclamant leurs anciennes terres, occupées depuis lors par d'autres familles. A cela s'ajoute l'acquisition de foncier agricole –souvent à des prix dérisoires- par des personnes issues de la bourgeoisie urbaine, à des fins de mise en valeur ou/et de thésaurisation et de spéculation. Ces accaparements concernent souvent des terres domaniales ou communautaires, avec la complicité d'autorités locales.

Le faible accès au crédit, ou son coût élevé, limitent non seulement les possibilités d'investissement, mais également d'apports d'intrants aux cycles de culture. L'usure est fréquente, avec par exemple des prêts octroyés quatre à six mois avant les récoltes et remboursables au double au moment où celles-ci s'effectuent. Concernant les institutions de microfinances, les taux d'intérêt qu'elles proposent sont souvent relativement élevés (1,5 à 3% par mois), outre le fait qu'elles exigent des garanties. Or, le capital pouvant être mis en garantie par les agriculteurs se limite souvent à la terre et le risque lié à cette mise en garantie leur apparaît trop élevé. Les démarches pour accéder au micro-crédit apparaissent également longues et complexes pour de nombreux agriculteurs.

Le faible niveau des prix agricoles tend également à limiter le revenu agricole, et donc les capacités d'amélioration des conditions de vie et d'investissement. Alors que la population agricole représente 89% de la population totale, la contribution de l'agriculture au PIB n'est que de 41%. Ainsi, les rapports de prix (ou termes de l'échange) existants entre produits agricoles d'une part, et autres biens et services d'autre part, se traduisent par une sous-rémunération du travail agricole par rapport aux autres secteurs d'activités. Au niveau général des prix relatifs dans la société, lié lui-même en partie aux prix internationaux, s'ajoute le fait que les agriculteurs vendent l'essentiel de leurs surplus à bas prix au moment des récoltes (voire même avant la récolte) afin de faire face à leurs besoins monétaires immédiats (remboursement de dettes, besoins sociaux de la famille, financement du cycle agricole) ou du fait de l'insuffisance d'infrastructures de stockage permettant de conserver les produits dans de bonnes conditions et en toute sécurité (risques de vols). Les agriculteurs ne peuvent ainsi tirer profit de la saisonnalité des prix agricoles, et en sont même doublement victimes quand ils doivent racheter des produits alimentaires à un prix plus élevé au moment de la soudure. Les équipements utilisés pour le stockage ou la transformation (comme par exemple le décorticage du riz) peuvent altérer la qualité des produits et nuire à leur valorisation. Pour certains produits

²⁴ Cochet, Hubert, 2001

non conservables, comme les légumes et le lait, l'insuffisance d'activités de transformation tend également à limiter l'accès aux marchés à des prix rémunérateurs.

Le sous-investissement et la pauvreté se sont trouvés aggravés par le conflit qu'a connu le Burundi à partir de 1993 et qui a fait plus de 300.000 morts. Environ 1,2 million de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur du pays ont dû quitter totalement leur milieu de vie et de production²⁵. Par ailleurs, cette situation générale accroît l'insécurité pour les agriculteurs, avec notamment des risques de vols des récoltes sur pied ou des stocks²⁶.

La situation des femmes est particulièrement critique : alors qu'elles constituent la majorité des travailleurs du monde rural et qu'elles jouent un rôle central dans la production agricole et dans l'entretien de la famille, les femmes ne disposent pas des mêmes droits que les hommes (héritage, propriété) et la majorité des femmes ne contrôlent pas les moyens de production et ne décident de rien quant à la répartition des ressources familiales²⁷.

En termes de politique agricole, les investissements publics apparaissent insuffisants et parfois inadaptés par rapport aux besoins des agriculteurs. Certaines politiques ont pu y compris apparaître contraires à leurs intérêts (avec notamment, la politique de privatisation de la filière café)²⁸.

²⁵ Mupfasoni, Bélyse, 2013

²⁶ CAPAD, et al, 2013.

²⁷ Ministère de l'Agriculture et de l'élevage, 2011 et CAPAD, et al, 2013.

²⁸ CAPAD, et al, 2013.

II. LES DOCUMENTS DE POLITIQUE DANS LE DOMAINE DE L'AGRICULTURE ET DE LA SECURITE ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE

Les politiques agricoles et de sécurité alimentaire du Burundi s'inscrivent dans le cadre de documents de référence :

- le document *Vision Burundi 2025*, approuvé en 2010,
- le *Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté* (CSLP), le CSLP I portant sur la période 2007-10 et le CSLP II sur la période 2010-2015.

Divers documents ont été élaborés en référence à ces documents cadres et à d'autres engagements du Burundi : engagements relatifs aux OMD, ou encore pris dans le cadre du NEPAD (Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique) ou de processus d'intégration régionale. L'articulation de ces différents documents n'est pas toujours évidente. Le document le plus récent, le *Plan National d'Investissement Agricole* (PNIA) 2012-2017 (complété de documents sous-sectoriels) constitue le document sectoriel le plus récent et le plus central. Il découle des documents précédents et constitue officiellement « le cadre stratégique de priorisation et de planification des investissements pour le secteur agricole », y compris, en principe, les investissements financés par la coopération internationale ou par des acteurs privés.

Nous présentons à continuation les principaux documents de référence. Certaines politiques intéressant l'agriculture (politique foncière, subventions des engrais chimiques, privatisation de la filière caféière, politique commerciale) seront directement abordées dans la partie suivante relative à la mise en œuvre des politiques.

1. Vision Burundi 2025

Le document *Vision Burundi 2025* se veut un instrument de planification du développement à long terme visant à guider les politiques et stratégies en matière de développement durable, dans le but de satisfaire les besoins des générations présentes sans entraver ni compromettre les chances des générations à venir.

Pour ce faire, huit piliers sont identifiés (*la bonne gouvernance et le renforcement des capacités de l'Etat, le capital humain, la croissance économique et la lutte contre la pauvreté,*

l'intégration régionale, la démographie, la cohésion sociale, l'aménagement du territoire et l'urbanisation, le partenariat).

L'agriculture est particulièrement concernée par le pilier 3 (*croissance économique et lutte contre la pauvreté*) qui prévoit que la croissance sera tirée par un *secteur productif diversifié et compétitif* et reposera notamment sur un *secteur agricole modernisé afin d'en accroître la productivité et d'assurer la transformation et la commercialisation des produits agricoles*. L'agriculture est également concernée par divers objectifs inclus dans d'autres piliers, et notamment :

- Le pilier 3 (*démographie*) qui prévoit de ramener le taux de croissance démographique annuel de 2,5% à 2% ;
- le pilier 7 (*aménagement du territoire et urbanisation*) qui prévoit d'accroître le taux d'urbanisation, *solution au problème épineux de la surpopulation en milieu rural*, de 10 à 40% et de mettre en place une *villagisation*, le tout permettant de *dégager des terres nécessaires à la modernisation et à l'accroissement de la production agricole et à sa transformation*.

2. Le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP)

Le *Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP)* constitue *l'instrument d'opérationnalisation de Vision Burundi 2025*. Suite à un premier CSLP (2007-2010), un CSLP II a été élaboré pour la période 2010-15. Il constitue le *cadre fédérateur de toutes les politiques sectorielles et multisectorielles devant décliner en projets / programmes les piliers stratégiques de la vision Burundi 2025*.

Le CSLP II s'articule autour de quatre axes stratégiques, dont l'axe 2 *Transformation de l'économie burundaise pour une croissance soutenue et riche en emplois* concerne notamment l'agriculture. Cet axe prévoit quatre domaines d'intervention, à savoir : le relèvement de la productivité des secteurs porteurs de croissance ; la promotion du secteur privé et la création d'emplois ; l'amélioration du taux d'accès et de la qualité des infrastructures économiques ; l'intégration régionale.

Pour ce qui est de l'agriculture le CSLP II fait une référence explicite au *Plan National d'Investissement Agricole (PNIA)* (voir ci-dessous) dont il reprend les principaux éléments.

L'axe 4 *Gestion de l'espace et de l'environnement pour un développement durable* concerne également l'agriculture (émergence de pôles d'attraction et de développement, sécurisation foncière, conservation et protection des sols, protection des forêts et boisements, gestion de l'eau).

3. La Stratégie Agricole Nationale 2008-2015

La *Stratégie Agricole Nationale* (SAN), finalisée en 2008, porte sur la période 2008-2015. Elle découle du CSLP I et fait également référence à divers autres documents et engagements du Burundi, notamment les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), les engagements du NEPAD ou la politique d'intégration régionale.

Le document analyse les contraintes (agronomiques, climatiques, technologiques, institutionnelles et socio-économiques) du secteur agricole du pays, ainsi que ses atouts et potentialités.

L'objectif global de la SAN est de *contribuer de manière durable à la réduction de la pauvreté et de soutenir la croissance économique du Burundi à travers l'augmentation de la productivité des facteurs de production, la valorisation maximale des productions, la diversification des opportunités de revenus, la préservation et le maintien des ressources naturelles et environnementales.*

La SAN se décline en quatre axes principaux ou objectifs spécifiques :

- Axe 1 : *accroissement durable de la productivité et de la production agricole* ,
- Axe 2 : *promotion des filières et de l'agri-business*,
- Axe 3 : *appui à la professionnalisation des producteurs et développement des initiatives privées*,
- Axe 4 : *renforcement des capacités de gestion et de développement du secteur agricole.*

Une nouvelle SAN sera élaborée en 2015, en lien avec une revue à mi-parcours du PNIA. Les questions de l'élevage, des industries de transformation, de la nutrition et de la place des femmes devraient y être intégrées ou renforcées.

4. Autres documents élaborés en amont du PNIA

En complément à la SAN, un document spécifique à l'élevage, *DOS Elevage*, a été élaboré.

Par ailleurs, le Burundi a élaboré peu de temps après (2009) un *Programme National de Sécurité Alimentaire* (PNSA) déclinant les activités incluses dans la SAN et liées à la sécurité alimentaire, avec l'appui de la FAO.

Enfin, un document du *Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture en Afrique pour le Burundi* (PDDAA – Burundi) a également été signé en 2009.

5. Le Plan National d'investissement Agricole (PNIA)²⁹

Le *Plan National d'investissement Agricole* (PNIA), adopté en 2011, couvre la période 2012-2017. Le PNIA a été élaboré spécifiquement pour opérationnaliser la SAN, ainsi que le PDDAA – Burundi. A la différence du PNSA, il intègre les cultures d'exportation et a été élaboré en associant les divers bailleurs. *Aligné sur la vision Burundi 2025*, le PNIA se veut donc *cohérent avec les divers documents stratégiques du gouvernement (CSLP, SAN, DOS Elevage, PNSA), avec les orientations du NEPAD (PDDAA) et les politiques communes régionales (EAC, CEEAC et COMESA).*

Le PNIA se veut le *cadre stratégique de priorisation et de planification des investissements pour le secteur agricole*, y compris les investissements issus de la coopération internationale ou privés. L'ensemble des projets des différents bailleurs et des ONG sont appelés à répondre aux orientations du PNIA et les financements correspondant sont donc considérés comme des contributions au PNIA.

Concernant le financement public national, le gouvernement y prévoit d'y affecter progressivement 10% du budget de l'Etat.

Le document précise que pour *assurer à tous les Burundais la sécurité alimentaire en quantité et en qualité, [l'agriculture] devra se transformer d'une agriculture de subsistance à une agriculture familiale et commerciale, assurant un revenu décent aux ménages et soucieuse de la bonne gestion des ressources.*

Tout comme celui de la SAN, le document du PNIA comprend une revue des contraintes du secteur agricole, ainsi qu'une vision de ses principales potentialités, à savoir (i) une population agricole abondante et très laborieuse ; (ii) la possibilité de pratiquer une gamme variée de cultures (tropicales et tempérées) ; (iii) une pluviométrie abondante (6 à 9 mois de précipitations sur l'année) permettant la réalisation de deux cycles de culture, ainsi qu'une production permanente avec une bonne gestion de l'eau ; (iv) un réseau hydrographique important ; (v) des gisements de roches calcaires, dolomitiques et de phosphates ; (vi) une extension possible du marché d'importation et d'exportation dans le cadre de l'EAC.

Le PNIA prévoit quatre programmes correspondant aux axes de la SAN, ainsi que, pour chacun d'eux, divers sous-programmes (SP) :

- Programme 1 : *accroissement durable de la production et de la sécurité alimentaire* :
 - SP 1 - protection du capital productif : aménagement des bassins versants, introduction de l'élevage, restauration du couvert forestier et protection des réserves naturelles, mobilisation des eaux de surface au moyen d'infrastructures hydrauliques et de retenues collinaires,
 - SP 2 - aménagement et réhabilitation des marais et des périmètres irrigués,

²⁹ Ministère de l'agriculture et de l'élevage, 2011.

- SP 3 - intensification des productions agricoles : renforcement de la filière semencière, organisation des circuits d'approvisionnement en intrants et distribution de vaches laitières en vue de renforcer les « chaînes de solidarité communautaire », développement de programmes de santé animale et lutte contre les épizooties, insémination artificielle,
- SP 4 - développement de la pêche et de la pisciculture,
- SP 5 - sécurité alimentaire, nutrition et gestion de la vulnérabilité : formation et éducation nutritionnelle, dépistage de la malnutrition et introduction de cultures à haute valeur ajoutée, constitution de stocks de sécurité et renforcement du système d'alerte ;
- Programme 2 : *professionnalisation des producteurs et promotion de l'innovation* :
 - SP 6 - organisation des producteurs et renforcement de leurs capacités : structures faitières et par filière, formation des représentants des OP, mise en place d'un cadre institutionnel et légal (coopératives) approprié, partenariat public-privé, appui à la Chambre Sectorielle de l'agri-business,
 - SP 7 - développement des services de proximité et de l'innovation : renforcement du réseau de boutiques d'intrants, mise en place d'un système de vulgarisation et développement basé sur les « champs écoles paysans », création de centres de services tenus par les OP, introduction et recherche d'innovations,
 - SP 8 - financement rural : renforcement du secteur de la micro-finance, nouveaux services financiers ruraux notamment pour les AGR (activités génératrices de revenus) et les groupes de solidarité pour les plus vulnérables, mise en place d'un système d'assurance agricole/garantie adapté au secteur,
 - SP 9 - recherche / développement : recherche, cadre de concertation producteurs – chercheurs, réhabilitation de centres de recherche, coopération internationale ;
- Programme 3 : *développement des filières et de l'agri-business* :
 - SP 10 - filières d'exportation : renouvellement du verger de caféiers, extension des surfaces en café, thé et quinquina, extension de la capacité d'usinage du thé, privatisation de la filière coton,
 - SP 11 - filières vivrières et animales : développement des palmeraies et modernisation des usines de transformation d'huile de palme, promotion de filières non traditionnelles d'exportation, d'import-substitution (riz, blé, haricot, manioc) et animales (lait, viandes, peaux),
 - SP 12 - infrastructures rurales : réhabilitation de pistes, hangars de stockage et collecte, construction de marchés ruraux ;
- Programme 4 : *renforcement des institutions publiques* :
 - SP 13 - réforme du MINAGRIE,
 - SP 14 - amélioration du cadre et des conditions de travail,
 - SP 15 - appui à la mise en œuvre du PNIA.

Le document de présentation du PNIA est ou doit être complété par des documents sous-sectoriels relatifs aux aspects suivants : organisations de producteurs, riz, banane, lait, marais et bassins versants, horticulture, recherche.

Dans le contexte de la politique de déconcentration, chaque province doit élaborer un *Plan Provincial d'Investissement Agricole* (PPIA), déclinaison du PNIA au niveau provincial.

A travers le PNIA le gouvernement burundais entend mettre en œuvre une approche pluri-acteurs, associant les agences de coopération, les organisations de producteurs, les ONG et le secteur privé. Il est ainsi prévu que la mise en œuvre de certaines activités soit confiée à des ONG et des organisations de producteurs, ces dernières devant recevoir un appui dans le cadre du PNIA pour contribuer à leur renforcement.

Les besoins estimés initialement pour la mise en œuvre du PNIA (2012-2017) s'élevaient à 1.452 milliards FBu, dont 587 milliards disponibles (fonds publics, partenaires techniques et financiers et du secteur privé) au moment du lancement du programme, soit un déficit global initial de 865 milliards FBu (60% des besoins).

Une revue à mi-parcours du PNIA doit être réalisée en 2015, en lien avec l'élaboration d'une nouvelle SAN. La revue à mi-parcours devrait se traduire par un renforcement des questions de l'élevage, des industries de transformation, de la nutrition et de la place des femmes.

6. Nutrition

Le 26 février 2013, la République du Burundi a rejoint le Mouvement SUN (Scaling Up Nutrition). Le Burundi a finalisé une feuille de route considérée comme la base d'un plan stratégique national pour la nutrition. La création d'une plate-forme multi-sectorielle de nutrition constitue une priorité.

III. LA MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES

Nous présentons successivement un état des lieux et des éléments d'analyse de la mise en œuvre du PNIA, puis des autres politiques ayant un impact direct sur l'agriculture.

1. La mise en œuvre du PNIA

La mise en œuvre du PNIA dépend en grande partie de son financement effectif, étant entendu que, à la date de son lancement, 60% du budget n'était pas encore garanti. Nous abordons donc tout d'abord les aspects financiers de la mise en œuvre du PNIA, ainsi que la question de l'engagement du gouvernement burundais en matière de soutien à l'agriculture. Par la suite, nous présentons un état de la mise en œuvre du PNIA, ainsi que les principales difficultés rencontrées.

1.1 Aspects financiers

Comme nous l'avons signalé, le PNIA a été lancé alors que seule une partie de son financement était garanti (40%). Depuis lors, des financements additionnels ont été obtenus permettant d'accroître le montant des ressources garanties à 932 milliards FBu pour l'ensemble de la période 2012-2017, soit, compte tenu de l'actualisation du montant global des besoins (1.646 milliards FBu), 57% de ces derniers. Il persiste donc un déficit de 43%³⁰.

La majeure partie des financements garantis en provient de bailleurs publics de la coopération internationale (71%), notamment l'Union européenne (19%), la Belgique (15%), le FIDA (13%), l'USAID (7%), l'Association internationale de développement (IDA, Banque Mondiale, 6%), les Pays-Bas (4%), l'OPEP (4%) et la Banque Africaine de Développement (BAD, 4%). Le gouvernement burundais contribue sur fonds propre à hauteur de 16%, alors que les fonds privés (ONG, bénéficiaires,...) contribuent à hauteur de 13%³¹.

Si le PNIA est bien un programme national du gouvernement burundais, la structure des financements signifie que les bailleurs de fonds jouent un rôle important dans la priorisation des activités, dans un contexte où seule une partie des financements nécessaires est garantie. Par ailleurs, l'estimation initiale des besoins initiaux a pu être faite d'une façon

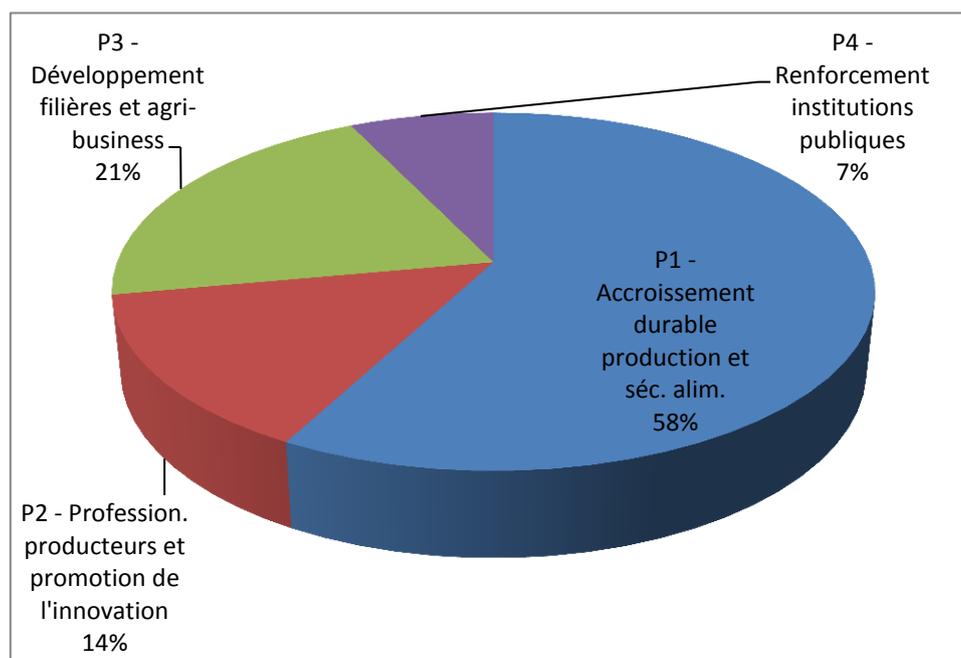
³⁰ Ministère de l'agriculture et de l'élevage, 2014.

³¹ Ministère de l'agriculture et de l'élevage, 2014.

relativement grossière. D'une façon générale, il existe une grande hétérogénéité concernant le taux de couverture des besoins selon les sous-programmes considérés. Il est ainsi :

- plus élevé pour les sous-programmes 11 (filieres vivrières et animales, 125% des besoins couverts), 6 (organisation des producteurs et renforcement de leurs capacités, 69%), 3 (intensification des productions agricoles, 63%) et 12 (infrastructures rurales, 61%)³²,
- très faible pour certains sous-programmes, à savoir les sous-programmes 10 (filieres d'exportation, 6%), 8, (financement rural, 7%), 9 (réforme du MINAGRIE, 9%), 14 (amélioration du cadre et des conditions de travail au MINAGRIE, 17%), 7 (développement des services de proximité et de l'innovation, 15%), ainsi que, dans une moindre mesure, le sous-programme 9 (recherche développement, 29%)
- intermédiaire pour les autres sous programmes (taux de couverture variable de 40 à 60%)³³.

Répartition des ressources disponibles pour le PNIA (2012-2017) par programme



Source : Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage

En ne considérant que les ressources disponibles, on observe que :

- plus de la moitié des ressources (58%) correspondent au programme 1 *Accroissement durable de la production et de la sécurité alimentaire*, le sous-programme 3

³² Outre le sous-programme 15 (appui à la mise en œuvre du PNIA, 399%).

³³ Ministère de l'agriculture et de l'élevage, 2014.

« Intensification des productions agricoles » en absorbant 21%, le 1 « Protection du capital productif » 15%, le 5 « Sécurité alimentaire, nutrition et gestion de la vulnérabilité » 11% et le 2 « Aménagement et réhabilitation des périmètres irrigués » 10%. Le sous-programme 4 « Développement de la pêche et de l'aquaculture » absorbe moins de 1% des ressources disponibles.

- Le programme 3 *Développement des filières et de l'agri-business* absorbe 21% des ressources, avec notamment les sous-programmes 11 « Filières vivrières et animales » (12%), avec des ressources supérieures de 25% aux besoins identifiés initialement, et 12 « Infrastructures rurales » (7%). Le sous-programme 10 « Filières d'exportations » n'absorbe que 1% des ressources, du fait d'un très faible taux de couverture des besoins.
- Le programme 2 *Professionnalisation des producteurs et renforcement de l'innovation* absorbe 14% des ressources, avec une priorité donnée au sous-programme 6 « Organisation des producteurs et renforcement de leurs capacités » (10%). Les autres sous-programmes, le 9 « Recherche-développement », le 7 « Développement des services de proximité et de l'innovation » et le 8 « Financement rural » n'absorbant que respectivement 2,5%, 1.6% et 0.3% des ressources, avec un faible ou très faible taux de couverture des besoins.
- Le programme 4 *Renforcement des institutions publiques* absorbe 7% des ressources, essentiellement pour le sous-programme 15 « Appui à la mise en œuvre du PNIA » (6%) qui bénéficie d'un soutien quatre fois supérieur aux besoins identifiés initialement. Les sous-programmes 13 « Réforme du MINAGRIE » et 14 « Amélioration du cadre et des conditions de travail » n'absorbant respectivement que 0.6% et 0.2% des ressources, du fait d'un très faible taux de couverture des besoins.

Concernant la part du budget total de l'Etat allouée à des dépenses d'investissement dans le secteur de l'agriculture à l'élevage, elle est d'environ 12%, tant en 2014 qu'en 2015³⁴. Cependant, en ne considérant que les fonds propres du gouvernement burundais (c'est-à-dire hors les dons des bailleurs internationaux qui contribuent aux ressources budgétaires), cette part ne serait que de 4%.

1.2 Les principales difficultés rencontrées

Concernant les principales difficultés rencontrées pour la mise en œuvre du PNIA, et outre la persistance d'un important déficit entre les besoins financiers estimés et les ressources disponibles (voir ci-dessus), il convient de mentionner :

³⁴ République du Burundi, 2014.

- Un certain déficit de coordination entre les différentes institutions, ainsi que de cohérence entre les diverses interventions. La demande faite aux différents organismes multilatéraux, agences de coopération, bailleurs, ONG et acteurs privés de s'aligner sur le PNIA -c'est-à-dire de concevoir et d'insérer leurs contributions spécifiques (programmes et projets qu'ils financent) dans le cadre de celui-ci constitue un élément positif. Une véritable concertation existe entre le gouvernement burundais et ces différents organismes, au travers une unité de coordination du MINAGRIE et grâce au Groupe Sectoriel Agriculture et Développement Rural (GSADR), coordonné par ce ministère et décliné au niveau des provinces. Cependant, l'essentiel de la coopération internationale continue de transiter via des projets de développement. Les moyens des grandes institutions de coopération sont largement plus importants que ceux du gouvernement burundais (dont les ressources budgétaires dépendent elles-mêmes en partie de l'aide internationale) et ces institutions disposent de fait d'un pouvoir certain pour imposer leurs priorités. Il n'existe donc pas de véritable pilotage unique de l'ensemble des interventions. Par ailleurs, une partie de la coopération transitant pas les ONG ne semble pas coordonnée avec le PNIA. Dans ce contexte, notons qu'il existe cependant un fonds commun associant le gouvernement et plusieurs bailleurs (Union européenne, coopérations hollandaise et allemande) permettant un pilotage commun du programme de subventions des engrais. Ce type de pilotage commun pourrait d'ailleurs être étendu à d'autres objectifs.
- Les faibles capacités du MINAGRIE par rapport aux enjeux du développement agricole, avec des agents insuffisamment formés, des salaires trop faibles et un exode de compétences vers des organismes offrant de meilleures rémunérations (coopération internationale notamment).
- Le traitement de facteurs clés du développement de l'agriculture hors du champs du Ministère de l'agriculture (foncier, environnement, industrialisation et génération d'emplois hors agriculture, démographie, éducation).

2. Questions spécifiques

2.1 Le programme de subvention des engrais agricoles

La consommation d'engrais chimiques au Burundi est faible (moyenne de 6 kg par hectare cultivé). Dans le cadre du PNIA, le gouvernement a lancé en 2011 un programme de subvention des engrais (Programme National de Subvention des Engrais au Burundi, PNSEB) pour les cultures vivrières et maraîchères, afin d'améliorer la distribution des engrais chimiques, de garantir leur qualité et de les rendre accessibles aux producteurs à un prix abordable et au moment opportun. Un fonds commun est alimenté par le gouvernement et les bailleurs de fonds et géré par la Banque centrale. Les agriculteurs achètent les engrais à un prix subventionné (taux de subvention de 40%) au moyen de bons d'achat. Les importateurs reçoivent les subventions, avec un mécanisme d'encadrement des prix de vente. Une structure de concertation permanente regroupant les différents acteurs du secteur privé et du secteur public a été

mise en place. Environ 300.000 ménages ont bénéficié du programme en 2014 et 650.000 se sont enregistré pour 2015, soit près de la moitié de la population agricole³⁵.

2.2 La politique foncière

La problématique de l'accès au foncier est centrale alors que la taille moyenne des exploitations est de l'ordre de 0.5 ha, qu'elle ne cesse de diminuer au cours du temps et qu'une partie de la population rurale est en sous-emploi. Les paysans ne disposent bien souvent pas de titres fonciers sur les terres qu'ils travaillent et il existe des problèmes d'insécurité foncière sur des terres communes (notamment les marais) attribués à des paysans. Le foncier fait également l'objet de conflits suite au retour de réfugiés qui cherchent à récupérer leurs anciennes terres sur lesquelles d'autres familles sont installées. Les terres domaniales font l'objet de convoitises. Certaines d'entre elles sont attribuées à des personnes issues de la bourgeoisie urbaine, qui peuvent aussi acquérir des terres d'exploitations paysannes, diminuant d'autant les disponibilités de terres pour la paysannerie. Enfin, les femmes ne bénéficient en règle générale pas de l'héritage des terres, générant une inégalité structurelle entre hommes et femmes.

Un nouveau code foncier a récemment été adopté, les textes d'application devant être prochainement élaborés. Il encourage l'enregistrement des terres, permet de clarifier le statut du paysannat et de donner une certaine sécurité aux paysans qui exploitent des terres de marais, même s'ils n'en sont pas formellement propriétaires (ces terres ne peuvent en effet pas être enregistrées et sont régies par le droit coutumier)³⁶. Des « guichets fonciers » communaux devraient ouvrir et des certificats fonciers devraient pouvoir être remis aux demandeurs. Cependant les « guichets fonciers » ne sont actuellement pas généralisés et restent limités à des communes pilotes soutenues par des bailleurs comme la Communauté européenne et la coopération suisse³⁷. Enfin, une loi sur les successions devrait prochainement être proposée et examinée, mais il n'existe à ce jour aucune sécurité qu'elle permettra une avancée en termes d'égalité des droits entre les hommes et les femmes.

2.3 Le crédit agricole

La grande majorité des agriculteurs burundais n'a pas accès au crédit agricole et, dans la pratique, il n'existe pas réellement de politique globale de crédit agricole, même si le PNIA établit que *la mise en place d'outils adaptés de financement de l'agriculture est une priorité pour l'amélioration de la productivité du secteur*. On a vu que le taux de couverture des besoins par des ressources disponibles n'était que de 7% pour le sous-programme « Financement rural » du PNIA et que celui-ci ne mobilise que... 0.3% des ressources disponibles du PNIA. Les nombreuses institutions de micro-crédit proposent des taux d'intérêt (20 à 30% par an) élevés eu regard à la situation des agriculteurs et elles exigent par ailleurs des garanties que la plupart

³⁵ Nakindavyi, Olivier, 2012 ; Agri ProFocus Burundi, 2013 et Présidence de la République du Burundi (réunion d'évaluation de l'avancement du PNSEB, 3 juin 2014)

³⁶ Ndimanya, Patrice, 2014.

³⁷ Ndimanya, Patrice, 2014.

des agriculteurs ne peuvent apporter. L'Etat ne subventionne quant à lui pas le crédit agricole et n'aurait pas les moyens de créer seul une institution publique de financement ou un fond de garantie. Quant aux institutions et agences de coopération internationale, elles sont en règle générale hostiles au principe d'une banque publique de développement et elles ne priorisent pas les interventions relatives au financement de l'agriculture.

Ceci étant, le Burundi a adopté en 2013 une stratégie relative à la microfinance, dont l'un des axes est le financement de l'agriculture. Certains projets financés par la coopération internationale (Pays-Bas, France) s'inscrivent dans le cadre de cette stratégie et visent à mettre en place de nouveaux outils financiers au service des agriculteurs et qui répondent à la question de la garantie (micro-leasing, groupes solidaires, warrantage).

2.4 La privatisation de la filière café

Les exportations de café représentent 80% des recettes d'exportation du pays et le café constitue la principale source de revenu pour plus de la moitié de la population burundaise. La filière café (transformation et commercialisation) est longtemps restée contrôlée par l'Etat. Les 145 usines de lavage de café constituent le principal tissu industriel du pays.

Le processus de privatisation, décidé au début des années 1990, a ensuite été gelé suite à la guerre civile. A partir de la fin des années 1990, les caféiculteurs s'organisent en vue de récupérer progressivement la propriété de la filière, en concertation avec les autres acteurs de cette dernière. L'Etat se désengage et transfère progressivement aux paysans la gestion de la filière (achats des intrants, encadrement, commercialisation). Cependant, à partir de 2005, la Banque Mondiale exige la privatisation des 133 usines de dépulpage publiques. Seules les sociétés ayant un chiffre d'affaire de un million de dollars pendant trois années consécutives sont autorisées à répondre à l'appel d'offre pour le rachat des usines, ce qui exclut de fait les acteurs burundais, et notamment les organisations de producteurs, alors que ces derniers ont largement contribué, au moyen du paiement d'un prélèvement sur le café commercialisé, au remboursement des prêts accordés pour la construction de ces usines. Le groupe suisse WEBCOR se voit dans un premier temps attribué trois lots, soit 13 stations de lavage, à un prix bradé. Les prix payés par le groupe aux producteurs est inférieur au prix payé par les autres acteurs de la filière, illustrant le risque de captation de la valeur ajoutée au détriment des producteurs. La privatisation des usines de dépulpage implique notamment le fait que les producteurs se voient immédiatement dépossédés de la propriété du produit et donc de la possibilité de bénéficier d'un meilleur partage de la valeur ajoutée une fois connu le prix effectif de vente à l'exportation.

Face notamment au mécontentement croissant de la part des organisations de producteurs et de la société civile et à la stratégie des producteurs de construire leurs propres stations de lavage (28 sont d'ores et déjà opérationnelles), le gouvernement a accepté de redéfinir la stratégie de privatisation de la filière café, donnant largement satisfaction aux demandes des producteurs et de leur organisation, la CNAC. Les producteurs pourront acquérir 30 des 77 stations restant à vendre, ainsi que 30% des parts réservataires dans les 47 stations restantes, tout en gardant 25% de parts réservataires dans les stations vendues lors de la première et seconde phase de vente. La Banque Mondiale a commandité une étude portant sur les mécanismes possibles de financement des parts réservataires.

Un prix minimum de 400 FBu / kg de café a également été acté.

Il convient de noter que les producteurs ont également constitué des coopératives en vue de commercialiser directement le café. Ces coopératives sont rassemblées au sein de l'Union des Coopératives des caféiculteurs (COCOCA).

2.5 Politique commerciale et agriculture

La Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) constitue une union douanière qui protège fortement le marché intérieur des principaux produits vivriers objets de commerce international, notamment le riz (Tarif Extérieur Commun – TEC de 75%³⁸), le maïs (50%), le blé (60%) et le lait (60%). Cette politique commerciale contribue à maintenir les prix intérieurs relativement élevés. L'enclavement du Burundi -les importations en provenance du marché international devant être transportées depuis Mombasa ou Dar es Salam- accroît encore le prix des importations.

Cependant, en cas de risque pour la sécurité alimentaire, les pays de la région ont la possibilité de ne pas appliquer temporairement le TEC pour un certain quota. De fait, le Burundi a déjà eu recours à cette mesure au cours des dernières années, par exemple en 2012, pour le riz et le maïs (graine et farine). Les achats de riz pour l'armée et la police et pour l'aide alimentaire importée par le Programme Alimentaire Mondial (PAM) sont également exonérés du TEC. Ces importations bénéficient, de plus, d'une exonération de la TVA dont le taux est de 10 ou 18%³⁹. Un avantage est ainsi donné aux produits importés par rapport à la production nationale. Au total, il existe bien des phénomènes de concurrence de la production nationale de la part du riz importé du marché mondial, notamment en provenance du Pakistan, commercialisé à bas prix. Cette concurrence s'exerce aussi sur le marché des appels d'offre publics (armée, police, etc.) et du PAM qui tendent à s'approvisionner au moindre coût sur le marché mondial⁴⁰.

³⁸ Ou 200 USD/tonne métrique (le plus élevé des deux prélèvements possibles).

³⁹ La TVA est payée par les commerçants collecteurs. Le taux général des de 18% avec l'application d'un taux intermédiaire de 10% pour douze produits agricoles : manioc sec, farine de manioc, maïs-graine, blé panifiable, farine de blé, poisson frais et sec, arachides, haricots secs, oignons, riz, huile de palme. La TVA est payée par le commerçant collecteur.

⁴⁰ Levard, Laurent, 2014.

IV. LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE, LEUR PARTICIPATION AUX POLITIQUES AGRICOLES ET LEURS PRINCIPALES POSITIONS

1. L'organisation des producteurs et de la société civile et leur participation aux politiques agricoles

1.1 Les organisations de producteurs agricoles

Il existe de nombreuses associations locales d'agriculteurs et de coopératives agricoles qui contribuent à fournir des services aux agriculteurs et qui sont beaucoup plus rarement impliquées dans des activités de transformation et de commercialisation des produits agricoles. Les associations et coopératives sont souvent fédérées dans le cadre d'organisations nationales. On trouve ainsi :

- la Confédération des Associations des Producteurs Agricoles pour le Développement (CAPAD), fondée par des groupements d'agriculteurs et d'éleveurs du milieu rural qui travaillaient ensemble depuis 2000. La CAPAD est membre de l'Eastern Africa Farmers Federation (EAFF)
- la Confédération Nationale des Associations de Caféculteurs (CNAC),
- le Collectif des Associations de Riziculteurs de la Plaine de l'Imbo (CAPRI),
- l'Association pour la Promotion des Palmiculteurs du Burundi (APROPABU),
- la Confédération Nationale des Théiculteurs (CNATHE),
- le Collectif des Associations des Cultivateurs de Coton (TURITEZIMBERE),
- le Forum des Associations de Producteurs Agricoles du Burundi (FOPABU), cadre national de concertation et de plaidoyer qui réunit diverses organisations nationales (CAPAD, CNAC, APROPABU, CNATHE, TURITEZIMBERE),
- ESAFF – Burundi (Eastern and Southern Africa small scale Farmers Forum – Burundi),
- Diverses organisations de second niveau (faitières) au niveau provincial.

Une partie des producteurs agricoles est organisée en coopératives. Dans le secteur du café, les coopératives sont regroupées au sein de l'Union des Coopératives de caféculteurs (COCOCA)

Outre les organisations paysannes, il existe au sein de la Chambre fédérale de Commerce et d'Industrie du Burundi, et suite à sa restructuration en 2010, une Chambre sectorielle de

l'agro-business visant à la représentation des entrepreneurs agricoles, ceux-ci se considérant eux-mêmes comme « agriculteurs professionnels » en opposition aux autres agriculteurs dont l'activité vise principalement en vue de l'alimentation de la famille). La Chambre sectorielle regroupe une soixantaine de membres.

Selon les enquêtes agricoles de 2011/12 et 2012/13, 12% à 18% des agriculteurs seraient membres d'une OP. Parmi ceux-ci, 25% seraient membres d'une organisation partie-prenante du FOPABU, en grande majorité (90%) la CNAC.

1.2 Les ONG

Diverses ONG internationales ou burundaises sont impliquées dans des actions et projets d'appui au développement agricole et rural et aux organisations de producteurs. Parmi ces ONG, certaines réalisent également un travail d'expertise et de plaidoyer sur les politiques agricoles. Il convient notamment de mentionner :

- l'ADISCO (Appui au Développement Intégral et à la Solidarité sur les Collines), travaillant notamment sur les politiques agricoles,
- ACORD (Agence de Coopération et de Recherche pour le Développement) – Burundi, investie notamment sur les questions du foncier,
- INADES Formation – Burundi, investie tout particulièrement sur le soutien à l'agriculture familiale,
- l'UCODE (Union pour la Coopération et le Développement),
- diverses institutions de microfinance.

1.3 Des espaces d'expression et d'action collective

En 2009, un groupe informel de concertation et de coordination a été créé, le Groupe de Plaidoyer Agricole (GPA), regroupant le FOPABU et des ONG investies dans l'accompagnement des organisations de producteurs et dans le plaidoyer sur l'agriculture et le monde rural (ACORD, ADISCO et INADES Formation). Puis, une plate-forme, le Réseau des Organisations de Développement du Monde Rural (RODEM), a été constituée par plusieurs ONG, dont ACORD, ADISCO, INADES-Formation et UCODE, ainsi que, dans un premier temps, par la CAPAD. Les organisations de la société civile impliquées sur les questions foncières se concertent et coordonnent dans le cadre du groupe *Synergie foncière*. Les institutions de microfinance sont regroupées au sein du Réseau des Institutions de Microfinance (MIF).

1.4 La participation des organisations de la société civile aux politiques agricoles

La participation des organisations de la société civile -y compris les organisations de producteurs- à la définition et au suivi des politiques agricoles a fortement progressé au cours des dernières années, avec notamment l'élaboration et la mise en œuvre du PNIA. Cette reconnaissance par les pouvoirs publics a été le fruit d'actions de plaidoyer de la part des organisa-

tions paysannes et de la société civile (plaidoyer sur le budget, organisation annuelle d'un forum paysan, réunions diverses). Le soutien d'organisations de la coopération internationale a également contribué à cette meilleure prise en considération par les pouvoirs publics de la société civile et des organisations paysannes. Aujourd'hui, l'ADISCO, INADES-Formation, la CAPAD et le FOPABU, organisations qui ont été associées à la préparation du PNIA, sont membres du GSADR, tout comme la Chambre sectorielle de l'agro-business. Les Etats généraux de l'agriculture organisés en juin 2014 par le gouvernement ont par ailleurs compté sur la participation des organisations de producteurs et de la société civile.

2. Les principales positions défendues par la société civile

Le FOPABU et la CAPAD, qui constituent avec la CNAC, les principales organisations de producteurs agricoles du Burundi, ont précisé à l'issue d'une réunion tenue de 20 septembre 2013 les principales positions de la société civile quant aux politiques agricoles⁴¹. Leurs positions sont par ailleurs largement reprises dans les conclusions du Forum national sur l'Agriculture familiale, organisé conjointement avec le MINAGRIE du 14 au 16 octobre 2014 à l'occasion de l'Année Internationale de l'Agriculture Familiale⁴². Il s'agit notamment :

- Une reconnaissance législative de l'agriculture familiale, avec des stratégies de partenariat négociées entre l'Etat et les OP.
- Une meilleure allocation des budgets dédiés à l'agriculture (10% de l'objectif de Maputo).
- En matière de soutien au développement productif des exploitations familiales :
 - o La mise en place d'un fonds de financement agricole permettant de servir de garantie, ainsi que la bonification des taux d'intérêts afin d'offrir aux agriculteurs des taux inférieurs à 10%. Le fonds serait cofinancé par l'Etat, la coopération internationale et les producteurs au travers de leurs organisations,
 - o Une large réflexion sur la réforme foncière, une redistribution de terres en faveur des agricultures paysannes et la protection des terres contre les phénomènes d'achats et de rachats de terres agricoles,
 - o Une amélioration de la recherche et de l'accompagnement des producteurs afin de contribuer à une augmentation des rendements agricoles,
 - o La promotion de l'agroécologie, et notamment la valorisation de la fumure organique locale au détriment des intrants importés. Les OP demandent cependant la pérennisation du PNSEB et son extension aux autres intrants agricoles et d'élevage, tout comme la levée de toutes les taxes sur l'importation de moyens de production agricole,

⁴¹ CAPAD, et al, 2013.

⁴² Forum National sur l'Agriculture Familiale, 2014.

- La protection des semences traditionnelles face à l'invasion des semences hybrides et des OGM ; l'implication des OP dans la production et la commercialisation des semences,
 - Une meilleure prise en compte de la femme rurale dans les programmes et dans le développement agricole,
 - L'appui à l'adaptation des producteurs au changement climatique et la mise en place de systèmes d'alerte climatique précoce.
- En matière d'accès aux marchés et de développement des filières :
 - L'organisation d'une réflexion sur la privatisation des filières et ses impacts,
 - Le renforcement du système de surveillance et de contrôle de la qualité et des prix des produits agricoles, afin de promouvoir les produits locaux et protéger producteurs et consommateurs,
 - La création d'un observatoire du suivi des importations et des marchés de produits agricoles, en vue de l'application en cas de besoin de mesures de sauvegarde commerciale,
 - L'accroissement des achats publics aux coopératives et associations de producteurs, avec des prix rémunérateurs et un appui aux OP pour renforcer leurs capacités de commercialisation.
- En matière d'organisation du soutien au développement agricole :
 - Une planification annuelle conjointe dans le cadre d'une approche programme entre le gouvernement, les organismes de coopération, le secteur privé, les OP et les ONG,
 - La délégation de certains rôles assurés par l'Etat aux OP (multiplication des semences, vulgarisation, information),
 - Une plus grande décentralisation de la planification et de la mise en œuvre des politiques,
 - Renforcer les capacités techniques et institutionnelles des OP, mais également du MINAGRIE
- Plus généralement en matière de développement rural :
 - La mise en place de pôles de développement économique permettant le développement d'activités en amont et en aval des filières et la création d'emplois pour la population jeune et rurale,
 - L'identification de solutions permettant de diminuer le risque de nouvelle déstabilisation du pays,
 - Marier la sensibilisation relative à l'augmentation de la production, à la limitation des naissances et à la gestion équitable des biens du ménage.

Concernant la filière du café, les organisations de producteurs, et notamment la CNAC, demandent au gouvernement un appui pour l'établissement de mécanismes de partage de la valeur ajoutée sur l'ensemble de la filière et de fixation des prix tenant compte des coûts de production, le bénéfice des subventions d'intrants, la mise en place de financements permettant le paiement d'un acompte aux producteurs dès la récolte (il y a en effet un décalage de plusieurs

mois entre la récolte du café cerise et le paiement du café sur le marché international) et un programme d'accompagnement des producteurs en vue du renouvellement des plantations.

En matière de financement de l'agriculture, il ne semble pas qu'il y ait de véritable concertation entre les organisations paysannes et ONG les appuyant d'une part, et les institutions de microfinances d'autre part. Le RIM considère qu'il convient à la fois de préparer les institutions de microfinances (l'offre de services financiers) et le monde agricole (la demande) en vue d'un développement de la microfinance en monde rural. Ceci implique notamment de répondre à la question de la garantie qui doit être apportée par les agriculteurs eux-mêmes sous forme coopérative afin d'inspirer confiance aux IMF. Celles-ci doivent être en mesure de développer des produits financiers adaptés (microleasing, garantie basée sur groupes solidaires, warrantage).

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Conclusions

L'agriculture burundaise est confrontée à un ensemble de contraintes qui limitent sa capacité :

- d'une part, à assurer la satisfaction des besoins alimentaires et nutritionnels de la population,
- d'autre part, à générer des revenus aux familles paysannes qui soient suffisants pour leur permettre d'améliorer leur niveau de vie et d'investir dans la production.

La pression démographique et le fait que l'essentiel du territoire soit utilisé ont entraîné une diminution constante de la taille des exploitations agricoles (environ 0,5ha/exploitation aujourd'hui, contre 1,2 ha il y a trente ans). La tension sur les ressources foncières est accrue par les conflits faisant suite à la guerre civile et à l'acquisition de foncier agricole par des personnes issues de la bourgeoisie urbaine, au dépend notamment de terres domaniales. Dans le même temps, il existe depuis les années 90 une certaine stagnation des rendements agricoles, liée à une crise de fertilité et au manque de moyens permettant aux agriculteurs d'intensifier la production.

Le faible accès au crédit, ou son coût élevé, limitent non seulement les possibilités d'investissement, mais également d'apports d'intrants aux cycles de culture.

Le faible niveau des prix agricoles tend également à limiter le revenu agricole, et donc les capacités d'amélioration des conditions de vie et d'investissement. Bien souvent, les agriculteurs vendent l'essentiel de leurs surplus à bas prix au moment des récoltes, voire même avant, pour faire face à leurs besoins monétaires immédiats ou du fait de l'insuffisance d'infrastructures de stockage qui permettent de conserver les produits dans de bonnes conditions. Pour certains produits périssables, l'insuffisance d'activités de transformation tend également à limiter l'accès aux marchés et à garantir des prix plus rémunérateurs.

La situation générale du pays accroît l'insécurité pour les agriculteurs, avec notamment des risques de vols des récoltes sur pied ou des stocks.

La situation des femmes est particulièrement critique : elles jouent un rôle central dans la production agricole et dans l'entretien de la famille, mais ne disposent pas des mêmes droits que les hommes (héritage, propriété). La majorité des femmes ne contrôlent pas les moyens de production et ne décident de rien quant à la répartition des ressources familiales.

Les investissements publics pour l'agriculture apparaissent insuffisants et parfois inadaptés par rapport aux besoins des agriculteurs. Certaines politiques ont pu y compris apparaître contraires à leurs intérêts (politique de privatisation de la filière café). Cependant, après des décennies d'interventions publiques souvent autoritaires et dirigistes vis-à-vis des agriculteurs,

on observe depuis quelques années des évolutions significatives, avec notamment la mise en place du PNIA qui cherche à assurer une plus grande cohérence des diverses interventions de l'Etat et des organismes de coopération, tout en reconnaissant un réel rôle aux organisations de producteurs et de la société civile (mécanismes de concertation, volonté de les renforcer et de leur confier la mise en œuvre d'une partie de la politique agricole). Il y a une meilleure reconnaissance du rôle clé que peut jouer l'élevage dans la capitalisation de l'agriculture familiale, ainsi que dans l'amélioration de la fertilité des sols, des rendements, des revenus paysans et de la nutrition. Les diverses expériences d'appui à la capitalisation sous forme d'animaux d'élevage, si elles n'ont pas toujours été un succès quand elles ont cherché à calquer un modèle préexistant en ne tenant pas suffisamment en compte la réalité des agricultures paysannes et de leur environnement, ont cependant donné des résultats et apporté des enseignements intéressants

Cependant, les moyens financiers disponibles pour la mise en œuvre du PNIA restent insuffisants par rapport aux besoins estimés. La cohérence d'ensemble des diverses interventions est encore faible (absence de véritable approche programme), avec des capacités institutionnelles de l'Etat faibles et un poids déterminant des organismes de coopération internationale et souvent une certaine autonomie des projets qu'ils financent. Certains aspects, comme l'accès au crédit, ne bénéficient pas de véritable politique nationale. Les organisations de producteurs se consolident et tendent à se fédérer, mais sont souvent encore trop faibles dans la définition et la mise en œuvre des politiques et dans l'organisation économique des filières agricoles. La reconnaissance du potentiel de l'agriculture paysanne et familiale a fait des progrès. Cependant, certains secteurs semblent miser davantage sur des investissements étrangers ou issus de la bourgeoisie urbaine dans la production agricole, impliquant potentiellement une réelle menace pour l'agriculture paysanne en termes d'accès au foncier et aux ressources naturelles.

2. Recommandations

2.1 Confirmer le rôle central de l'agriculture paysanne et la protéger

L'agriculture burundaise est essentiellement paysanne. Que ce soit au Burundi ou dans d'autres pays, la paysannerie a montré sa capacité à accroître la production agricole chaque fois qu'elle bénéficie de conditions favorables. Compte tenu de la faible quantité de terres disponibles, de la croissance démographique et de l'insuffisance d'offres d'emplois dans les autres secteurs d'activités (artisanat, industrie, services), ce serait une erreur de fragiliser la production paysanne en la soumettant à la concurrence d'autres acteurs pour l'accès au foncier et en misant sur une agriculture dite « entrepreneuriale », généralement moins utilisatrice d'emplois par unité de surface et génératrice d'inégalités sociales. La politique foncière devrait assurer la protection des terres domaniales, communes ou utilisées par la paysannerie contre les risques d'accaparement de terres. Les acteurs privés disposant de capitaux et de compétences pour investir dans le secteur agricole au sens large devraient être encouragés à investir dans des activités complémentaires de la production agricole elle-même, en amont et en aval des filières (notamment la transformation de produits agricoles).

2.2 La maîtrise de la croissance démographique et le maintien des emplois agricoles

Compte tenu de la densité de population actuelle du pays, la maîtrise de la croissance démographique est un impératif qui devrait donner lieu à une concertation et à une mobilisation nationale spécifiques. Il est par ailleurs nécessaire de créer des emplois hors de l'agriculture car, compte tenu de la taille moyenne des exploitations, elle sera difficilement en mesure d'absorber la main d'œuvre supplémentaire sans accentuer sa crise actuelle.

Cependant, certaines propositions visant à soutenir prioritairement les plus grandes exploitations, à promouvoir une croissance de la dimension des exploitations et à générer une baisse importante de la population agricole au nom d'une certaine conception de la « modernisation » de l'agriculture nous semblent dangereuses. Elles reposent sur des hypothèses en partie erronées. En effet :

- D'une part, il n'y a pas d'économies d'échelle dans ce type d'agriculture, ce qui signifie que la croissance de la dimension des exploitations ne permet pas en soit l'augmentation de la fertilité ou encore des rendements et de la valeur ajoutée par unité de surface, lesquels doivent être les objectifs prioritaires. Certes, les très petites exploitations rencontrent des difficultés pour améliorer les niveaux de fertilité des sols et accroître la production à l'hectare. Mais, ceci est dû fondamentalement au fait que les revenus globaux et les moyens financiers de l'exploitation sont insuffisants, et non au fait que leur faible dimension serait *en soi* un obstacle pour atteindre de tels objectifs. L'accès à du financement et à des capitaux, ainsi qu'une meilleure rémunération des produits agricoles, leur permettraient d'améliorer la fertilité et d'accroître la production autant que ne pourraient le faire de plus grandes exploitations, voire même davantage grâce à un niveau d'intensivité en travail plus élevé.
- D'autre part, il est illusoire de penser que les autres secteurs d'activité (artisanat, industrie, services) seraient en mesure d'absorber la main d'œuvre excédentaire considérable qui résulterait non seulement de la croissance démographique, mais également d'une diminution drastique de la population agricole (suite par exemple à un doublement de la taille moyenne des exploitations).

2.3 La sécurisation de l'accès au foncier, la résolution durable des différends, la reconnaissance de nouveaux droits des femmes

La question de la sécurisation de l'accès des agricultures paysannes au foncier et aux ressources naturelles est fondamentale pour la consolidation de l'agriculture paysanne. Outre la protection contre les accaparements (voir ci-dessus), l'accès des agriculteurs aux divers services fonciers localement peut y contribuer, et notamment les enregistrements, avec une implication des communautés locales de façon à garantir une reconnaissance sociale. Afin de résoudre durablement les différends sur le foncier liés notamment aux retours des rapatriés, les démarches basées sur le dialogue et la recherche de compromis doivent être prioritaires. L'accès des femmes aux héritages à égalité de droits avec les hommes permettrait de progresser vers plus d'égalité entre les genres.

2.4 La capitalisation et l'accès au financement des exploitations agricoles

La capitalisation des exploitations agricoles constitue un élément clé pour restaurer et améliorer les niveaux de fertilité et, plus généralement, accroître durablement les niveaux de production et de valeur ajoutée par unité de surface.

L'acquisition d'animaux et l'intégration agriculture-élevage constituent des éléments clé de cette capitalisation, permettant une amélioration de la fertilité organique et minérale des sols, un accroissement des revenus monétaires et une amélioration de la nutrition des familles paysannes. Elle a également des implications positives en termes de reconnaissance sociale des agriculteurs. Les différentes expériences d'appui à l'acquisition d'animaux, au moyen notamment des chaînes de solidarité communautaire, mériteraient d'être mieux étudiées et comparées, afin d'identifier les conditions de succès et de pérennisation. Une généralisation sous forme d'un programme national serait souhaitable, en tenant compte des leçons à retenir des expériences passées et en cours (au Burundi et dans d'autres pays, notamment le Rwanda), en s'assurant d'une véritable implication sociale des communautés locales et en veillant à ne pas imposer un modèle unique et rigide, de façon à tenir compte des spécificités des différents types d'exploitations agricoles.

Un soutien plus systématique au renouvellement progressif des plantations (et notamment de café) et à l'acquisition de petits matériels adaptés et d'infrastructures de stockage devrait également être envisagé.

La question du financement constitue une autre question centrale qui devrait être abordée par la politique agricole nationale, non seulement en vue de la capitalisation des exploitations, mais également afin de soutenir l'acquisition de moyens de production du cycle agricole, de permettre aux agriculteurs de conserver certains de leur produits après la récolte et d'échapper aux prêts usuriers (y compris sous forme de ventes avant récolte). Un fonds commun de garantie des institutions financières et un mécanisme de bonification du crédit agricole pourraient constituer des outils adaptés pour développer l'accès des agriculteurs au crédit à des taux d'intérêt abordables, même si les autres expériences visant à répondre à la question de la garantie (micro-leasing, garanties collectives) méritent d'être testées et évaluées.

L'appui à la capitalisation et la politique de financement sont des domaines dans lesquels une approche spécifique visant à une reconnaissance du rôle des femmes, ainsi qu'à la promotion de leur statut économique et social, devrait être envisagée.

2.5 L'accès aux intrants, l'appui technique et la recherche

Le principe actuel de subvention des engrais agricoles mérite d'être poursuivi, mais dans un cadre plus global où la priorité devrait être la promotion de l'agriculture écologique, davantage autonome en intrants extérieurs et plus durable. La question des modalités de l'appui technique aux agriculteurs et du lien avec la recherche méritent par ailleurs un débat, en vue de répondre mieux aux besoins des agriculteurs grâce à des schémas moins verticaux et à une meilleure valorisation des expériences des agriculteurs eux-mêmes et des possibilités d'échanges entre eux. Une responsabilisation des organisations de producteurs dans ces actions est souhaitable, mais elle implique un appui à ces mêmes OP.

2.6 L'accès aux marchés

La valorisation des produits agricoles sur le marché constitue une autre question clé. Selon les produits et les régions, les solutions peuvent différer : renforcement des capacités de stockage (et notamment les capacités de stockage individuelles ou communautaires des agriculteurs, afin de leur permettre de bénéficier de la saisonnalité des prix), de conservation, de transformation ou de commercialisation des produits agricoles, amélioration du fonctionnement des marchés. Il convient de viser une amélioration structurelle des termes de l'échange au bénéfice des agriculteurs tout en augmentant la disponibilité et la qualité des produits au bénéfice des consommateurs. Le renforcement du rôle économique des organisations de producteurs dans ces différents domaines est important, mais il n'exclue pas des investissements d'autres acteurs économiques. Les marchés publics devraient prioriser les achats collectifs à des prix rémunérateurs auprès d'organisations de producteurs. La valorisation de certains produits burundais sur le marché international sous la forme de marques collectives de qualité et relatives à l'origine des produits mériterait d'être examinée. Quant aux politiques commerciales, il importe de veiller à éviter les abus d'exemptions du TEC qui peuvent nuire fortement à la production nationale.

Le renforcement des mécanismes de suivi et d'information sur les marchés et stocks agricoles et d'alertes précoces devrait permettre d'anticiper les situations d'excédents ou de déficit et donc de flambées ou d'effondrement de prix.

2.7 Un pilotage unique de la politique agricole

L'établissement et la mise en œuvre du PNIA constitue un effort certain pour assurer une plus grande cohérence entre les diverses interventions dans le domaine de l'agriculture. Cependant, il reste du chemin à parcourir en vue d'une politique agricole couvrant l'ensemble des interventions publiques, tant la plupart des interventions sont réalisées aujourd'hui dans le cadre de projets et de programmes relativement autonomes. Un pilotage unique associant l'ensemble des intervenants (ministères, coopération internationale, OP, ONG, secteur privé) est pour cela souhaitable, incluant un certain niveau de décentralisation. Une étape pourrait être la mise en place de fonds communs, sur le modèle de celui fonctionnant pour la subvention des intrants. Concernant la question des interventions des OP et des ONG, une certaine autonomie de la société civile doit être préservée, ce qui n'empêche pas de promouvoir une meilleure coordination, cohérence et complémentarité avec les interventions publiques.

2.8 Le renforcement des acteurs du développement

Le renforcement des capacités des organisations de producteurs devrait permettre à celles-ci d'accroître leurs capacités de prestation de services et de soutien à leurs membres, leur rôle

économique (approvisionnement, commercialisation, stockage, transformation) et leur fonction de représentation et de négociations avec d'autres acteurs à différents niveaux.

Les institutions publiques doivent aussi être renforcées institutionnellement et techniquement, en tenant compte de missions redéfinies à mesure que certains acteurs, notamment les OP, prennent en charge certaines missions auparavant assurées par l'Etat.

Dans un contexte de certaine incompréhension de la part des cadres et techniciens de l'agriculture des réalités paysannes (contraintes, critères de gestion de l'exploitation, etc.) et d'interventions passées de l'Etat souvent dirigistes et autoritaires, une évolution des programmes de formation (initiale et permanente) des cadres et techniciens de l'agriculture est nécessaire, afin de renforcer leurs capacités à prendre en considération ces réalités et à dialoguer avec les agriculteurs.

2.9 La reconnaissance du rôle et des droits de la femme

La reconnaissance du rôle et des droits des femmes implique notamment la reconnaissance du principe d'égalité en matière d'héritage, mais également une approche spécifique dans les diverses interventions des politiques agricoles afin de progresser vers une égalité effective, y compris en leur donnant une priorité en termes d'accession à certains biens et services (accès au crédit, appui à la capitalisation, etc.) Un travail complémentaire de sensibilisation de l'ensemble de la population est également nécessaire, et ce dès l'enfance.

2.10 Agriculture, sécurité alimentaire et nutrition

L'agriculture peut contribuer à une amélioration de la situation nutritionnelle de la population, et notamment des femmes enceintes et aux jeunes enfants. L'intégration plus forte des activités d'élevage dans les systèmes de production agricole constitue à ce titre un élément essentiel. Cependant, comme le montre l'expérience de certains pays, une approche plus globale de la lutte contre la malnutrition est nécessaire. Cette approche doit garantir l'existence de diverses interventions (amélioration de la diversité de la production agricole, utilisation des aliments, santé préventive et curative, hygiène et traitement des eaux, éducation nutritionnelle), leur cohérence et leur complémentarité.

BIBLIOGRAPHIE

Agri ProFocus Burundi, *présentation de l'état d'avancement du PNSEB*, atelier du 13 mai 2013

CAPAD, FOPABU, CSA et Coalition contre la faim, *Note sur les enjeux du secteur agricole burundias, Compte rendu de la réunion du 20 septembre 2013*, Octobre 2013

CAPAD - Strebelle, Jacques, *Mission d'appui à la CAPAD dans la commercialisation du paddy/riz – réflexion préliminaires pour la discussion*, 2013

Cochet, Hubert, *Crises et révolutions agricoles au Burundi*, INAPG-Karthala, 2001

Commission européenne et Gouvernement de la République du Burundi, *Programme indicatif national pour la période 2014-2020*, juin 2014

FAO Stats, <http://countrystat.org/home.aspx?c=BDI&p=ke>

Forum National sur l'Agriculture Familiale, *Déclaration du Forum National sur l'Agriculture Familiale*, octobre 2014

Hatungumukama, Gilbert, *Etude d'évaluation mi-parcours des réalisations, des résultats et de l'impact du PRODEFI*, Programme de Développement des Filières (PRODEFI), septembre 2014

ISTEEBU, *Enquête Démographique et de santé*, 2010
<https://www.measuredhs.com/pubs/pdf/FR253/FR253.pdf>

Levard Laurent, *La commercialisation des produits agricoles vivriers au Burundi - Pertinence et conditions de succès de possibles initiatives inspirées de l'expérience tanzanienne des marchés de gros*, Paris, Gret, février 2014

Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage, *Stratégie Agricole Nationale 2008-2015*, juillet 2008

Ministère de l'agriculture et de l'élevage, *Plan National d'Investissement Agricole (PNIA) 2012-2017*, juin 2011

Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage, *Etude des marchés des produits agricoles, diagnostic des services financiers, facilitation du ciblage et élaboration des plans de développement des filières prioritaires*, août 2012

Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage, *Evaluation des effets et impacts des actions du PAIVA-B dans sa zone pilote, provinces Gitega (communes Bugendana et Mutaho) et Karusi (communes Bugenyuzi et Gitaramuka) – Rapport principal*, septembre 2013

Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage, *rapport d'exécution – Actualisation 2014 de la base de données des financements PNIA (2012-2017) du secteur agricole et de l'élevage*, juillet 2014

Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage, *Feuille de route pour la mise en application des recommandations issues des Etats Généraux de l'Agriculture et de l'Elevage (EGAE)*, édition 2014, 2014 (2)

Ministère du Plan et du Développement communal et PNUD, *Vision Burundi 2025*

Mupfasoni, Bélyse, *Etude des données de base en faveur des communautés d'innovation et orientation stratégique pour 2013*, Agri Hub Burundi, 2013

Nakindavyi, Olivier, *Présentation de la stratégie des intrants agricoles au Burundi*, 2012

Ndimanya, Patrice, *Analyse comparative des politiques agricoles dans les pays de la Région des Grands Lacs*, Réseau des acteurs pour la promotion économique et sociale dans la Région des Grands Lacs (RAPES – GL), 2014

Ntahompagaze, Patrice, *Monographie sur la Politique Agricole du Burundi en vue de la Politique Agricole Commune de la CEEAC*, Avril 2009.

PAIOSA, *Etude Chaînes de valeur*, 2013

République du Burundi, *Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté CSLP II*

République du Burundi, *Exposé des motifs du projet de loi portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2015*, 2014

République du Burundi et FAO, *Programme National de Sécurité Alimentaire (PNSA) (2009-2015)*, février 2009

Système des Nations Unies au Burundi, *Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement du Burundi 2012-2013*, décembre 2012

UNICEF Burundi, *Analyse de la malnutrition des enfants au Burundi*, 2013

Welt Hunger Hilfe, IFPRI et Concern Worldwide, *2013 Global Hunger Index – The challenge of hunger : building resilience to achieve food and nutrition security*, October 2013