

Centre national de coopération au développement



La privatisation de la filière café au Burundi

Arnaud Zacharie et Véronique Rigot

Bruxelles – 17 juillet 2007

Le contexte historique

Pays essentiellement agricole ayant longtemps connu une relative autosuffisance alimentaire, le Burundi a connu depuis le début des années 2000 des crises alimentaires à répétition. Jusqu'au début des années 1990, le Burundi n'importait dans des proportions marginales (5%) que quelques produits de complément tels que le sel, le sucre, la farine de blé et les produits laitiers, bien que la couverture alimentaire accusait un excédent en glucides et un déficit en protéines d'origine animale, en lipides et en oligo-éléments. Si la croissance de la production vivrière parvenait avant 1993 à compenser la croissance démographique (3 % par an), cette tendance s'est gravement inversée depuis la crise d'octobre 1993. Malgré les centaines de milliers de morts et de déplacés provoqués par la guerre, la population burundaise a augmenté de 20% entre 1990 et 2005, alors que la production des racines et tubercules et des bananes a quasi stagné et que celle des céréales et légumineuses a chuté respectivement de 5 et 35 %¹. Selon la FAO, la production de céréales par habitant a chuté durant la même période de 55%, provoquant un grave déséquilibre alimentaire².

Comment en est-on arrivé là ? Après l'assassinat le 13 octobre 1961 du « héros de l'indépendance », le Prince Louis Rwagasore, le pays accède à l'indépendance le 1^{er} juillet 1962 sous la direction du mwami (roi) Mwambutsa, renversé le 8 juillet 1966 par son fils Charles Ndayizeye (Ntare V), lui-même renversé dès le 28 novembre 1966 par son Premier ministre, le capitaine Michel Micombero, qui instaure la première République sous la présidence du parti unique, l'Uprona. Le Burundi indépendant a réellement démarré le processus de planification du développement en 1968 sous forme de stratégies et projets sectoriels rassemblés dans un « Plan quinquennal de développement économique et social ». En 1972, suite à une insurrection d'un groupe de Hutu qui avait massacré des Tutsi à Bururi et tenté de renverser le pouvoir, les troupes du président tutsi Micombero ripostent et massacrent plus de 300 000 Hutu. Le 1^{er} novembre 1976, le coup d'État du colonel Jean-Baptiste Bagaza débouche sur la deuxième République, durant laquelle sont entrepris, dans le cadre du plan quinquennal, de grands investissements en infrastructures (routes de liaisons entre les collines, pistes de pénétration, etc.) et la relance massive des plantations de café. La présidence de Bagaza se termine par la signature d'un programme d'ajustement structurel avec les institutions financières internationales, puis par le coup d'État militaire du major Pierre Buyoya qui lui succède à la tête du pays.

Au cours de la période d'ajustement structurel qui s'étend de 1986 à 1992, le Burundi enregistre une croissance moyenne de 3,8% par an. Cependant, la structure de l'appareil productif évolue peu et le secteur agricole connaît une progression lente, qu'il s'agisse de la modernisation des techniques de production ou de la diversification des cultures. En outre, le pays accumule un double déficit qui le contraint à recourir à l'endettement extérieur : le déficit budgétaire, suite à l'augmentation des investissements, passe de 8,4 à 14,2% du PIB et le déficit de la balance des paiements, suite à la baisse continue des cours du café, passe de 10,2 à 20,2% du PIB. Par conséquent, la dette du pays double pratiquement durant la même période, passant de 0,6 à 1,1 milliard de dollars, tandis que le franc burundais connaît de nombreuses dévaluations – le taux de change effectif chutant de près de 50%³.

Durant toute cette période allant de l'indépendance au début des années 1990, l'augmentation continue de la production vivrière dans des proportions équivalentes à la croissance démographique permet de garantir une relative autosuffisance alimentaire des populations. Au moment de l'indépendance, on estime que le territoire était divisé par une surface équivalente (1 million d'hectares) de surfaces assolées (cultures et jachères) et de pâturages (exploités par l'élevage). L'augmentation de la production vivrière a en partie été permise par la mise en culture d'une partie des pâturages, réalisée grâce à l'extension des surfaces, mais aussi par l'augmentation de la quantité moyenne de travail par unité de surface. La plupart des cultures de céréales et légumineuses ont ainsi progressivement été emblavées deux, voire trois fois par an⁴.

¹ République du Burundi, Ministère de l'agriculture et de l'élevage, « Plan de relance et de développement du secteur agricole (2006-2010) », décembre 2005, pp. 5-7.

² FAO, « République du Burundi. Etude sur les sources de croissance rurale. Secteur des cultures vivrières », 2007.

³ Odile Ayemou Angoran, « Burundi : Analyse du secteur agricole », 2004, pp. 5-6.

⁴ République du Burundi, Ministère de l'agriculture et de l'élevage, « Etude sur les dynamiques de systèmes agraires au Burundi », Direction générale de l'agriculture et de l'élevage, 1993.

En mars 1992, une constitution rétablissant le multipartisme est promulguée et le président Buyoya organise des élections démocratiques qu'il perd en juin 1993 au profit de Melchior Ndadaye, candidat hutu du Frodebu. Mais le nouveau président démocratiquement élu est assassiné dès le 21 octobre 1993 et Pierre Buyoya reprend le pouvoir suite à un second coup d'Etat. L'assassinat de Ndadaye provoque de violents massacres commis par la nouvelle administration du Frodebu contre des civils tutsi et par l'armée tutsi en guise de représailles : plus de 200.000 civils perdent la vie, tandis que 380.000 autres fuient vers la Tanzanie voisine. S'en suit une décennie de guerre et de crises politiques qui va décimer le pays. La prise de pouvoir du président hutu Cyprien Ntaryamira, qui périt dans l'avion du président rwandais Habyarimana dont l'assassinat, le 6 avril 1994, déclenche le génocide rwandais, est rapidement remplacé par Sylvestre Ntibantunganya, lui aussi Hutu, jusqu'à un nouveau coup d'Etat du major Pierre Buyoya, le 25 juillet 1996, qui débouche sur un embargo régional qui aggrave encore davantage la situation économique et sociale du pays. Il faudra attendre l'accord d'Arusha de partage du pouvoir, en août 2000, pour que l'embargo soit levé.

L'accord d'Arusha signé par dix-sept partis politiques a abouti à installer un gouvernement de transition, d'abord présidé par Pierre Buyoya (Uprona), puis par Domitien Ndayizeye (Frodebu) à partir d'avril 2003. Mais comme les mouvements rebelles avaient été tenus à l'écart de cet accord, la guerre a continué dans les collines, entraînant le déplacement de milliers de personnes et de nombreuses victimes. Il faudra attendre l'accord de Dar es-Salaam, le 16 novembre 2003, avec le principal mouvement rebelle, les Forces de défense de la démocratie (CNDD-FDD), pour que les combats cessent dans la plupart des provinces et que soient organisées des élections en septembre 2005, remportées par le CNDD-FDD, parti du nouveau président Pierre Nkurunziza. Ce dernier a profité du rejet populaire des partis de la transition, durant laquelle la corruption a atteint des sommets. L'accord de cessez-le-feu signé le 7 septembre 2006 avec le dernier mouvement rebelle encore actif, le FNL, a parachevé le processus de paix et la mission des Nations unies (ONUB), dépêchée en 2004, s'est muée en bureau intégré (BINUB) en janvier 2007.

La situation reste cependant des plus fragiles et tout est à reconstruire au Burundi. L'intégration des troupes en une seule armée, la réinsertion de 1,2 million de déplacés (plus de 700.000 déplacés à l'intérieur du pays et plus de 400.000 réfugiés en Tanzanie), le fonctionnement des institutions démocratiques et de la justice, la reconstruction économique et sociale d'un pays relégué parmi les trois plus pauvres du monde, les tensions qui subsistent entre les ennemis d'hier sont autant de défis très sensibles que le nouveau gouvernement est chargé de gérer. Sur le plan politique, les scandales, les crises et les remaniements ministériels se succèdent. Sur le plan économique et social, le PIB a chuté de 30% en une décennie, l'espérance de vie a chuté de 51 à 42 ans entre 1993 et 2005 et le PIB par habitant est passé de 256 à 83 dollars entre 1986 et 2004⁵. Les sécheresses puis les inondations ont provoqué des famines depuis 2004 dans ce pays essentiellement agricole. La pression démographique et les conflits fonciers sont exacerbés par le retour des réfugiés, dont 150.000 supplémentaires sont censés arriver de Tanzanie en décembre 2007.

Les relations entre le Burundi et les institutions financières internationales

Dès juillet 2001, le Burundi et le FMI ont contracté un programme de gestion économique en vue de contenir les déficits et renouer avec les bailleurs de fonds. Les faibles résultats enregistrés ont retardé à octobre 2002 la conclusion d'un programme post-conflit, financé par le FMI et la Banque mondiale. En novembre 2003, l'exécution de ce programme a permis l'adoption d'un programme triennal de réformes (2004-2006) basé sur les six axes prioritaires du Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté intérimaire (CSCLP-I)⁶. Ce cadre intérimaire a permis au Burundi d'atteindre le point de décision de l'initiative d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) et de bénéficier d'un allègement de 226 millions de dollars en décembre 2004. Des débats ont ensuite été lancés en vue de rédiger le CSCLP final, adopté en septembre 2006⁷. Il a été enrichi par un programme

⁵ République du Burundi, « Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté », septembre 2006, pp. 7-8.

⁶ République du Burundi, « Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté intérimaire », novembre 2003.

⁷ République du Burundi, « Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté », septembre 2006.

d'actions prioritaires (PAP) de mise en œuvre pour la période 2007-2010, afin d'évaluer les priorités et les besoins de financement⁸.

Le CSCLP final se fonde sur quatre axes stratégiques : l'amélioration de la gouvernance et de la sécurité ; la promotion d'une croissance durable et équitable ; le développement du capital humain ; la lutte contre le VIH/SIDA⁹. Le CSCLP et le PAP représentent les documents de référence pour la stratégie de développement du gouvernement.

Sur le plan financier, les caisses de l'Etat burundais sont quasi vides et l'aide extérieure représente une part considérable des moyens du gouvernement. Les recettes fiscales de l'Etat, qui constituent l'essentiel des recettes propres de l'Etat, sont passées de 86,6 à 141,5 milliards de francs burundais (soit environ 141,5 millions de dollars) entre 2000 et 2005 et les dons de 15,9 à 103 milliards durant la même période¹⁰. Mais cette évolution ne fait que traduire la relance relative des activités économiques et le retour des bailleurs de fonds internationaux après les années de guerre et d'embargo (1996-1999). Les dépenses courantes, dont les deux tiers représentent en 2005 le paiement des salaires et des achats de biens et services, ont dans le même temps plus que doublé, passant de 92,1 à 200,9 milliards de francs burundais, tandis que les intérêts de la dette publique ont presque triplé (de 11,8 à 31,8 milliards). Les dépenses courantes représentent en 2005 les deux tiers des dépenses totales du budget de l'Etat (299,1 milliards). Le déficit courant hors dons est chronique, en raison de l'augmentation plus rapide des dépenses de fonctionnement par rapport aux recettes propres de l'Etat. L'augmentation de l'aide extérieure ne suffit pas à combler l'entièreté du trou budgétaire. En 2006, les recettes totales de 313 milliards de francs burundais (dont 60% provenant des dons) n'ont pas pu couvrir les 346 milliards de dépenses¹¹. Le projet de loi des finances de 2007 reflète la préoccupation budgétaire pour les dépenses sécuritaires, 40% des dépenses étant allouées aux différents ministères en charge de la sécurité, de la défense et des anciens combattants (contre 34% en 2006). Le CSCLP prévoit que les dépenses budgétaires resteront importantes, en raison de la réinstallation et de la réinsertion des sinistrés, et que le déficit budgétaire triplera entre 2005 et 2008, du fait que les dépenses continueront de croître plus vite que les recettes.

L'équation financière du Burundi est donc dramatiquement simple : en déficit chronique et sans guère de ressources propres, le gouvernement dépend de l'aide extérieure pour financer sa stratégie de développement. Le programme d'actions prioritaires (PAP) de mise en œuvre du CSLP a programmé entre 2007 et 2010 des investissements pour un montant total de 1,320 milliards de dollars, dont 905,8 millions financés par les bailleurs internationaux. Les financements additionnels seront affectés en priorité dans l'éducation et la santé (182 millions de dollars) et dans l'agriculture (98,4 millions). L'Union européenne représente de loin le plus important bailleur, du fait que la mise en œuvre du 9^{ème} FED a été retardée par la guerre et a été engagée pour un montant de plus de 207,4 millions de dollars entre 2007 et 2010. Des moyens considérables ont été alloués au développement de l'agriculture rurale et de la sécurité alimentaire durable. La Belgique est le premier bailleur bilatéral (94,9 millions de dollars sur la période 2007-2010), devant l'Allemagne (62 millions) et la France (49,9 millions). La Banque mondiale (163 millions) et la Banque africaine de développement (58,7 millions) sont les premiers bailleurs multilatéraux derrière l'Union européenne.

La privatisation de la filière café

Le Burundi, avec ses coteaux en altitude, son ensoleillement et sa pluviosité, compte parmi les régions les plus favorables du globe pour la culture du café. C'est principalement la fève d'arabica « Bourbon » qui est cultivée : avec son profil gustatif naturellement doux, elle est appréciée de par le monde. De la puissance coloniale au gouvernement actuel, tous ont misé sur le potentiel de cette culture de rente et en ont fait la pierre angulaire du développement.

⁸ République du Burundi, « Programme d'actions prioritaires de mise en œuvre du CSLP », 2007-2010.

⁹ CSCLP, septembre 2006, p. 38.

¹⁰ République du Burundi, Ministère de la planification, du développement et de la reconstruction nationale, « Economie burundaise 2005 », Décembre 2006.

¹¹ République du Burundi, « Programme d'actions prioritaires de mise en œuvre du CSLP », 2007-2010, p. 55.

Anatomie de la filière café au Burundi

Introduit au tout début du siècle par les missionnaires catholiques, puis repris par le colonisateur belge qui, dans les années 1930, instaure alors le premier grand programme d'extension de la production en huit années, le secteur du café ne sera pas à l'abri des conséquences de la crise économique et financière et de la récession mondiale dès la fin des années 1930. A la fin de la seconde guerre mondiale, des efforts sont fournis pour restaurer la production des plantations qui reprend vraiment à partir de la fin des années 1940. Cette reprise sera de courte durée, car dès 1958 éclatent les troubles liés aux revendications indépendantistes. Malgré la taille du verger (environ 100.000 plants), la production subit les turbulences politiques et stagne à environ 5.000 tonnes.

Le Burundi accède à l'indépendance le 1^{er} juillet 1962 et abandonne la gestion centralisée de la filière. Après une tendance à l'abandon des cultures coloniales, la première République ne tarde pas, dans les années 1970, à relancer la caféiculture. C'est le troisième grand programme d'extension caféière. De 1962 à 1976, la culture du café est privée, les pouvoirs publics n'intervenant que dans la subvention de la recherche et de la vulgarisation, l'amélioration de la qualité par les investissements dans les équipements de transformation post-récolte, ainsi que dans la fixation et la stabilisation des prix aux producteurs.

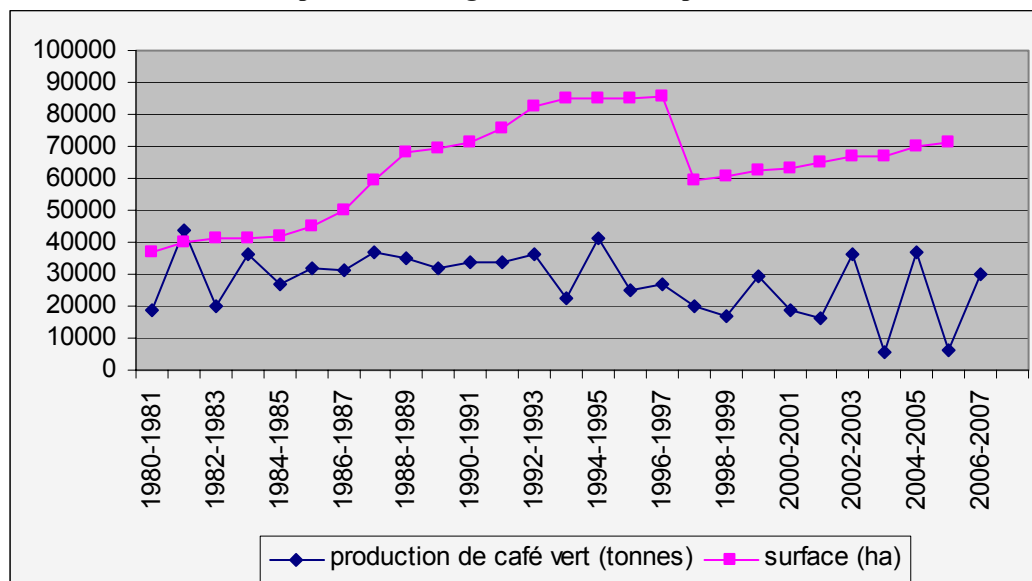
En 1976, le seconde République change complètement d'orientation : les usines privées de café sont nationalisées et toutes les activités en amont de l'exportation sont confiées à l'Office des Cultures Industrielles du Burundi. Les exportations sont quant à elles gérées par la Burundi Coffee Company. Le Burundi lance alors une nouvelle vague d'extension caféière, la quatrième, multipliant par deux et demi la taille du verger. Il réalise parallèlement un programme ambitieux comprenant notamment la construction de stations de lavage de café pour la production de café haut de gamme (« fully washed »¹²), des pistes et routes de liaison. Il incite à l'agrandissement des plantations, prend des mesures pour la conservation et l'enrichissement des sols. Cependant, l'expansion du potentiel de production n'est accompagnée ni par la quantité, ni par la qualité de la production effective (voir graphique ci-après).

Dès le début des années 1990, le Burundi s'engage dans un processus de libéralisation et de privatisation de la filière. En 1992, le gouvernement se retire de toute gestion directe : la gestion des stations de lavage est confiée à cinq sociétés de gestions publiques et privées (SOGESTALS) et la transformation est assurée par deux grandes usines de traitement appartenant au gouvernement, mais gérées par la Société de déparchage et de conditionnement (SODECO). L'OCIBU régleme les prix, développe et coordonne les stratégies et politiques de la filière.

Les années 1993 à 2002 ne seront guère favorables à la production de café, la guerre civile et l'insécurité entraînant des déplacements intérieurs et extérieurs de personnes, une insécurité générale qui se traduit par une absence d'entretien, voire une destruction des vergers. Aujourd'hui, la stabilisation politique reste précaire et la production ne décolle pas de manière régulière. La dégradation des sols (érosion et appauvrissement), la cyclicité de la culture et le vieillissement des caféiers (qui en deviennent moins productifs) sont les explications invoquées par la banque centrale pour expliquer les très faibles récoltes de café vert de 2003-2004 et 2005-2006.

¹² Le café « fully washed », bien lavé, est traité dans les stations modernes introduites dans les années 80, pour ensuite être décortiqué, ce qui donne un café vert. Le Burundi produit également du café « washed », lavé, transformé à l'aide d'une décortiqueuse manuelle et donc de moindre qualité.

Evolution de la superficie du verger caféier et de la production de 1980 à 2007



Sources : ISABU et OCIBU

Note : La chute en termes de superficie résulte du dénombrement systématique du verger effectué en 1998 à travers tout le pays et qui corrige l'ancienne série statistique qui date du dénombrement de 1990.

Parallèlement au problème quantitatif (la production ne suivant pas la croissance du verger), les rendements ont difficilement atteint les critères de qualité espérés pour mieux se positionner sur le marché, ceci en dépit des investissements dans des usines de lavage et de dépulpage visant à augmenter la production de café « fully washed ». La qualité du café vert connaît ainsi depuis la décennie 1990 une détérioration constante due essentiellement à la dégradation de la qualité de la production de cerise (à cause des problèmes agronomiques), malgré une proportion en hausse du « fully washed » par rapport au « washed ». Les meilleurs grades ont eu tendance à diminuer et ce malgré les investissements consentis depuis les débuts des années 1990. Cependant, des premiers signes d'amélioration s'observent à partir de l'année 2002 grâce à l'alignement des normes d'usage et de taxation des qualités sur celles de l'EAFCA (East African Fine Coffee Association), dictées par la nécessité d'affronter la concurrence dans un contexte de surproduction mondiale et de baisse des cours¹³.

Les évolutions temporelles des quantités et qualités ont beau être remplies de paradoxes, le café n'en est pas moins le véritable poumon économique de l'Etat burundais. Selon les années, le café peut représenter de 50 à 90% des recettes d'exportations (voir tableau ci-après). C'est donc la principale ressource de devises, à la fois cheval de bataille et atout que l'Etat burundais cherche à valoriser, mais également talon d'Achille de cette économie qui, de par sa structure d'exportation très spécialisée, se retrouve en l'occurrence extrêmement vulnérable aux chocs (aléas climatiques, variation des cours, etc.).

¹³ International Alert et USAID, « Réforme de la filière café au Burundi : Perspectives d'avenir pour la participation, la prospérité et la paix », février 2007, p.9.

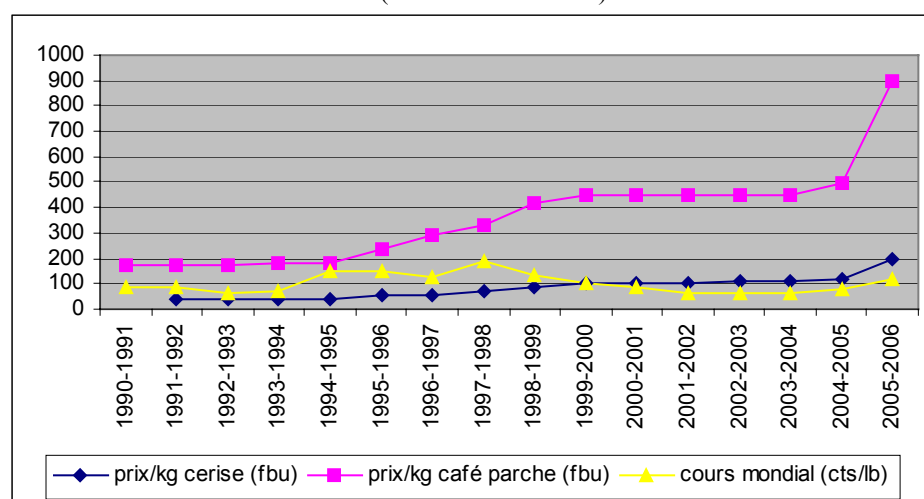
Evolution de la valeur des exportations de café de 1996 à 2005

année	valeur exportation café (millions FBU)	valeur exportations totales (millions FBU)	% valeur exporté/total exports
1996	7.642,4	11.372,9	67,19
1997	26.981,7	30.767,2	87,69
1998	22.857,9	28.634,8	79,82
1999	23.643,2	30.970,8	76,34
2000	24.419,9	35.223,0	69,32
2001	16.326,3	31.978,1	51,05
2002	15.584,0	28.868,1	53,98
2003	24.837,5	40.628,7	61,13
2004	32.341,6	52.688,6	61,38
2005	43.586,6	119.684,4	36,41 ¹⁴

Source : BRB (Banque de la République du Burundi) : Bulletins mensuels décembre 2001 et décembre 2005

Si par rapport au reste du monde (en particulier le Brésil, la Colombie, le Costa Rica), la production de café burundais reste très marginale, les chiffres de l'Organisation internationale du café (OIC) montrent que collectivement, les producteurs de l'Afrique de l'Est produisaient en 2005 environ 8,6% du total mondial. Le Burundi, et même l'association des pays producteurs de café de l'Afrique de l'Est, ne sont pas en mesure d'influer sur les cours mondiaux, mais en subissent occasionnellement les conséquences, positives comme négatives. Ainsi, juillet 1989 qui vit la suspension de l'accord international sur le café marquera une période sombre de l'histoire caféière. « Les prix chutent : alors qu'ils oscillaient entre 120-140 cents la livre depuis 1980, ils sont à 68 cents¹⁵ le premier octobre 1989 soit une baisse d'environ 50% »¹⁶. Par ailleurs, les hausses du cours mondial de 1994-1995 et de 1997-1998 sont le fruit des aléas climatiques, et en particulier du gel subi par le Brésil, créant une pénurie sur le marché mondial.

Evolution des prix du café de 1990 à 2006 (en francs burundais)



Source : International Alert (2007)

¹⁴ La faible part du café dans les exportations enregistrée en 2005 serait due à une poussée de l'exportation de minerais précieux (or). Cette valeur peut être considérée comme marginale et n'infirmes pas du tout le poids du café dans l'économie nationale.

¹⁵ Les prix que nous reprenons ici sont des prix indicatifs OIC qui sont des moyennes entre les robustas et les autres arabicas doux.

¹⁶ Commission Européenne, AGRIFOR Consult, « Programme de Réhabilitations prioritaires dans le cadre du désengagement de l'état des activités productives et de commercialisation dans les filières de culture de rente – Etude de la filière café – Rapport final », juillet 2002, p.6.

Le prix du café cerise est le prix du café à l'achat au producteur burundais. Celui-ci augmente constamment, mais reste cependant très faible, et surtout inférieur à celui des voisins. International Alert mentionne plusieurs explications à ce phénomène : « De mauvaises pratiques commerciales, la faible production, l'enclavement et l'environnement conflictuel du pays et, selon certains, une coalition probable entre les principaux négociants internationaux actifs sur le marché burundais pour acquérir à des prix bas le café burundais »¹⁷. Par ailleurs, si l'OCIBU, en position de monopole sur la vente de café, a permis de protéger les producteurs burundais des fluctuations du prix international, ceux-ci ont très peu bénéficié des épisodes haussiers de 1994-1995, 1997-1998 et 2004-2005, provoquant un profond découragement des planteurs qui, ont négligé leurs plantations, préférant se consacrer plus intensivement aux cultures vivrières et à la banane à bière plus rémunératrices »¹⁸. L'Ouganda, le Kenya, l'Éthiopie, la Tanzanie et le Rwanda sont bien plus avancés que le Burundi dans le processus de libéralisation entamé au début des années 1990. Parallèlement, le marché du café a aussi évolué, il est aujourd'hui hautement différencié, alimenté par une obsession de qualité et d'autres préférences des consommateurs, et est assorti d'exigences de marché telles l'authentification et les niveaux de qualité de plus en plus exigeants. Ce café de spécialité « représente aujourd'hui l'opportunité la meilleure pour les pays producteurs de café comme le Burundi qui a le potentiel de produire des arabicas doux haut de gamme »¹⁹. Il représente un avantage comparatif régional sur lequel nombre d'analystes s'appuient pour prôner la relance de l'économie burundaise dans le cadre du processus de privatisation.

Le processus de privatisation

Les années de guerre n'ont pas seulement ralenti la production, elles ont également influé sur le processus de dérégulation, approfondi en période de transition par la signature en janvier 2005 d'un décret présidentiel en faveur de la privatisation de la filière.

L'objectif est ainsi clairement déclaré : réduire ou faire disparaître les lourdeurs administratives, améliorer la gestion et, surtout, établir une répartition transparente des revenus de la filière. Pour ce faire, privatiser la gestion des différents organismes de la filière, libéraliser l'exportation, le dépulpage, le départage et la torréfaction, et restructurer les entités du secteur seront les étapes à franchir. Initié au début des années 1990 avec l'avènement de l'ajustement structurel, le processus de désengagement de l'État au profit du secteur privé trouve sa justification dans les défaillances récurrentes du fonctionnement de la filière café. Production en baisse, détérioration de la qualité, coûts élevés, accumulation d'un déficit considérable (déséquilibres financés par des subventions publiques ou par l'endettement avec garanties de l'État), confusion dans l'exercice des fonctions des différents acteurs de la filière entraînant une déresponsabilisation, ... L'État assumait tous les risques, trop de risques.

La Banque mondiale qui encourage le processus de libéralisation en admet cependant les réalités et les risques. « La situation du secteur s'est tellement détériorée qu'il faudrait maintenant prendre des mesures concrètes pour éviter ce qui risquerait de devenir un déclin total »²⁰. Parmi ces mesures : la libéralisation des prix à la production et l'élimination des garanties publiques, la libre négociation individuelle du crédit, l'exposition de tous les participants aux forces du marché, la liberté d'investir là où l'investissement est jugé avantageux, la libre concurrence à tous les niveaux (achat à la ferme, exploitation des stations de lavage, usinage et exportation du café) et l'élimination du contrôle bureaucratique des prix à l'exportation.

Des années 1930 aux années 1990, le pouvoir public exerçait un encadrement très serré de l'ensemble des fonctions de la filière, allant jusqu'aux réprimandes, amendes et tracasseries administratives, surtout pendant la période de centralisation de 1976 aux années 1990. Les cours mondiaux du café étant relativement favorables, cette période était caractérisée par une abondance de projets et de financements extérieurs. Distribution d'engrais, nouvelles extensions, ... les structures décentralisées

¹⁷ International Alert, op. cit., p.8.

¹⁸ International Alert, op. cit. p.10.

¹⁹ Banque Mondiale, Programme d'Appui à la Gestion Economique, « Rapport définitif de l'étude/diagnostic de compétitivité et stratégie de développement de la filière café au Burundi », 5 février 2007, p.18.

²⁰ Banque Mondiale, « Burundi : Etude diagnostique sur l'intégration commerciale », septembre 2004, annexe 1, p.3.

étaient pressées par les bailleurs internationaux qui accordaient crédits et dons extérieurs parfois dans un « environnement peu professionnel »²¹.

A partir du début des années 1990, l'approche « participative » prônée par la logique des ajustements structurels (où les producteurs doivent être exposés au marché mondial), succède petit à petit à l'approche étatiste. La stagnation du secteur témoigne d'un changement profond du contexte : après le dirigisme, place aux réunions régulières avec des familles rurales et des techniciens pour identifier les problèmes qui se posent, envisager des solutions, les sélectionner et les tester, puis les évaluer avant de les diffuser à plus grande échelle. Cette approche se base sur les notions de partenariat et de négociation. Mais le secteur du café reste un secteur stratégique pour l'Etat burundais et on observe une certaine frilosité à confier les décisions de production aux caféiculteurs. La crise socio-politique de 1993 entraînera le retrait des principaux bailleurs de fonds, privant les activités de vulgarisation et d'encadrement de la filière de leur principale source de financement.

Depuis 2005, la privatisation de la filière est programmée par décret, adopté par le gouvernement de transition sous les conseils du FMI. La liberté d'établissement et d'exercice dans tous les maillons de la chaîne de production, de commercialisation, de transformation, d'exportation et de financement dans le secteur café est ainsi sacralisée. La Banque mondiale est chargée de l'encadrement du processus.

Le rôle de l'Etat dans le processus de privatisation

Le désengagement de l'Etat dans la filière n'est certainement pas suffisamment avancé pour pouvoir prétendre à une étude d'impact pertinente. Néanmoins, ce mouvement initié il y a plus de vingt ans nous permet d'identifier certains écueils. Comme l'explique International Alert : « Au niveau de l'encadrement des travaux agronomiques (paillages, désinsectisation, entretiens divers,...), la réforme a induit une déresponsabilisation des services agricoles communaux qui estimaient que cette activité ne relevait plus de leur cahier des charges, alors que l'OCIBU n'avait pas de ressources humaines suffisantes pour le faire. La suppression du poste d'encadreur agricole collinaire en 1996-97 est venue empirer les choses. Pour redresser la situation, plusieurs formules ont été essayées, notamment la responsabilisation des SOGESTALS, mais sans donner des résultats satisfaisants. La nouvelle réforme n'a pas changé le sort du caféiculteur. Elle n'a pas redéfini ni son rôle dans le nouveau dispositif ni les mécanismes d'encadrement des activités caféières. Il a continué à recevoir une rémunération taillée à sa mesure par l'OCIBU et l'Etat, car le prix au planteur est demeuré le reliquat des rémunérations des autres intervenants. Le résultat sera une démotivation des caféiculteurs et des encadreurs agricoles, avec comme conséquence les mauvais entretiens des plantations et *in fine* la baisse de la production »²².

Le rôle du secteur public est ainsi reconnu nécessaire pour financer la recherche, énoncer clairement le fonctionnement futur de la filière, investir dans la formation de professionnels du café (techniciens, contrôle de qualité et commerciaux), dans la promotion du café burundais. En l'absence de l'Etat, dont le désengagement actuel est décrit comme trop précipité par de nombreux observateurs, le processus risque d'être privé de ces accompagnements essentiels.

La principale inconnue reste le rôle et la participation des producteurs au processus, et en particulier du mouvement associatif des caféiculteurs qui revendique la propriété du café et donc sa part dans la gestion de la filière. L'association a été créée à l'initiative de l'OCIBU pour palier aux défaillances des structures d'encadrement en organisant lui-même un « auto-encadrement » des planteurs de café en associations de caféiculteurs. Au début, ceux-ci y voyaient surtout l'opportunité de bénéficier d'une aide humanitaire ou d'intrants et de semences, mais le mouvement a été restructuré en cellules plus petites permettant une meilleure connaissance mutuelle des membres et un meilleur fonctionnement.

Si les producteurs veulent vraiment devenir des co-propriétaires des stations de lavage, la démarche recommandée consistera selon la Banque mondiale à acheter des actions des sociétés qui acquièrent les stations. Une réponse qui semble en décalage total avec les réalités des collines burundaises. Par ailleurs, la question de la représentativité et de l'efficacité des associations de producteurs reste

²¹ Commission européenne, AGRIFOR Consult, « Programme de Réhabilitations prioritaires dans le cadre du désengagement de l'état des activités productives et de commercialisation dans les filières de culture de rente – Etude de la filière café – Rapport final », juillet 2002, p.16.

²² International Alert, op. cit., p.17.

entière. La possibilité de contrats d'habilitation est évoquée : ces contrats permettraient l'achat des actifs (des stations de lavage par exemple) par le gouvernement et les investisseurs potentiels qui garantiraient à de futures associations de producteurs qualifiées des actions dans l'entreprise. Plusieurs scénarios sont actuellement sujets à discussion, notamment la cessation gratuite d'une partie des actions détenues par l'Etat ou l'octroi d'une partie du capital à des conditions douces — les organisations pourraient par exemple acquérir à crédit remboursable sur vingt ans et sans intérêt les participations dans les sociétés privatisées. L'Etat ou une institution financière gèrerait le paiement par les caféiculteurs de ce crédit.

Conclusion

Comme l'a annoncé le président Nkurunziza lors de son discours du 1^{er} mai 2007, l'objectif de la privatisation de la filière café est de « rendre les agriculteurs propriétaires du café ». Les sociétés de lavage doivent être privatisées pour juin 2008 — tout comme les sociétés de lavage du thé dont la filière est aussi en voie de privatisation. Mais de nombreuses étapes sont à franchir pour amener le producteur au centre du processus et un désengagement de l'Etat précipité risque de laisser le paysan à lui-même.

Le producteur va en effet devoir payer pour le lavage, dont l'achat était garanti par la Sogestal. Or avec quel argent va-t-il bien pouvoir le faire, dans un pays fortement démonétisé en milieu rural ? Les paysans vont également devoir négocier des contrats directement avec les acheteurs pour exporter leur production, étant donnée la disparition de l'intermédiaire public. Or cela implique que les producteurs se regroupent pour offrir des quantités suffisantes pour l'exportation, acquérir des compétences en matière de gestion et de marketing, se regrouper en associations juridiques pour avoir accès aux crédits et aux intrants. Le risque est dès lors grand de voir les producteurs rapidement étouffés et la filière se désintégrer.

Plusieurs observateurs admettent que la disparition à terme de la filière n'est pas totalement exclue, ajoutant que l'avenir du Burundi n'est de toute façon pas dans la filière café, dont la valeur ajoutée est faible. Reste que l'importance qu'elle a prise dans l'économie burundaise impliquerait des conséquences économiques et sociales considérables en cas de déroute.

Le décret a été adopté en période de transition, durant laquelle la « bonne gouvernance » était aux abonnés absents, sous les conseils du FMI dans le cadre de la troisième revue de son programme avec le Burundi. Les intérêts sont restés convergents entre les décideurs et les bailleurs, décidés à mener le processus à terme dans les plus brefs délais. Or si le regroupement des producteurs et la diversification des cultures de rente sont bénéfiques à terme pour les exportations, un processus précipité offrirait tous les ingrédients pour aboutir à un échec.