



Réformes de la Filière Café au Burundi:

Perspectives d'Avenir pour la
Participation, la Prospérité et
la Paix

Février 2007

International Alert

International Alert est une organisation non-gouvernementale basée au Royaume-Uni. International Alert a pour objectif de contribuer à la prévention et à la résolution des conflits violents; et reconnaît qu'une paix durable ne peut se construire que sur la base de la justice et du respect des droits de la personne.

International Alert travaille actuellement dans la région des Grands Lacs d'Afrique, dans le Caucase, en Afrique de l'Ouest, au Nepal, Sri Lanka et au Philippines, et travaille également sur des questions transversales en rapport avec la consolidation de la paix.

International Alert remercie L'Agence Americaine du Developpement Internationale (USAID) pour le financement de ce rapport.

Réformes de la Filière Café au Burundi: Perspectives d'Avenir pour la Participation, la Prospérité et la Paix

Par Jean-Paul Kimonyo et Damase Ntiranyibagira

Février 2007

Résumé exécutif

L'importance de la culture du café dans l'économie burundaise est indéniable. Elle représente l'essentiel des structures industrielles et des recettes d'exportation du pays. Pour les caféiculteurs dont le nombre s'élève à environ 600,000 familles (40% de la population), le café génère aussi des revenus importants.

Les réformes de la filière café, entamées depuis 1990 mais inachevées, se sont poursuivies par la suite avec une plus grande libéralisation dans le secteur qui s'est manifesté par l'entrée dans certaines fonctions des opérateurs privés notamment dans l'exportation, le déparchage et plus récemment (mais encore timidement) dans la torréfaction.

Actuellement avec le retour des bailleurs de fonds (FMI et Banque Mondiale principalement), le mouvement des réformes pourrait s'accélérer et le Gouvernement a déjà pris des mesures dans ce sens (lois sur la libéralisation, décisions sur la vente de certains actifs de l'Office du Café du Burundi: vente des stations de lavage).

Mais ce mouvement de libéralisation et de privatisation s'opère dans un contexte politique et économique bien spécifique – avec, d'une part, un nouveau gouvernement élu démocratiquement, une pauvreté ambiante aggravée par plus de dix ans de guerre civile et d'autre part une effervescence d'intérêts divergents qui ne fera que s'intensifier avec les réformes de la filière. Le mouvement des caféiculteurs qui est actuellement organisé en associations fédératives, revendique la paternité sur la production de café et par voie de conséquence une bonne partie des actions de l'Etat dans les entreprises du secteur et une participation active aux décisions qui concernent la filière.

Face à cette problématique, International Alert a voulu apporter sa contribution au débat et proposer des voies de solutions pour que les réformes puissent se faire pour l'intérêt commun des principaux intervenants dans le secteur café. Le but ultime de cet exercice est d'œuvrer pour prévenir des conflits qui pourraient en résulter.

Sur le plan méthodologique, les consultants qui ont travaillé sur le dossier ont consulté les données documentaires existants dans les services en charge de ce secteur, consulté les responsables de ces services et effectué des descentes sur terrain à Gitega, Ngozi et dans Bujumbura Rural où ils ont rencontré des caféiculteurs autour des stations de lavage, les membres et les non membres des associations des caféiculteurs. Ainsi donc, le travail qui en a résulté est synthétisé dans le document ci –après.

Ce rapport est structuré autour des chapitres suivants:

- Le premier chapitre décrit synthétiquement la situation actuelle de la filière café burundaise tant sur le plan socio économique que sur le plan politique.
- Le deuxième chapitre fait l'état des lieux des réformes jusqu'à aujourd'hui, surtout en ce qui concerne les Société de Gestion des Stations de Lavage du Café (SOGESTALS) mais aussi la Société de Deparchage et Conditionnement du Café (SODECO). On constate que ces réformes ont gardé les infrastructures de production dans le patrimoine de l'Etat (usines de lavage, usines de déparchage de café de la Sodeco...), maintenu la prédominance de l'Etat dans le capital et le contrôle de la filière via l'OCIBU. On constate aussi malheureusement que les caféiculteurs n'ont pas eu de place et de rôle visibles dans le secteur réformé.

- Le troisième chapitre expose les débats qui entourent la privatisation de la filière café. Cette partie met en exergue les intérêts divergents des acteurs du secteur (gouvernement, sociétés de la filière, opérateurs privés, les bailleurs de fonds). Pour la première fois, les caféiculteurs par le biais de leurs organisations élèvent la voix et revendiquent assez fortement leurs droits de prendre une part très active dans ces réformes et partant dans le secteur café.
- Le quatrième chapitre analyse les pistes et scénarios possibles de réformes. L'analyse se porte principalement sur le rôle futur, et combien important, des organisations des producteurs. Ces organisations nouvellement mises en place peuvent insuffler un nouvel élan à la production et à l'ensemble du secteur.

Sigles et abréviations

CNDD-FDD	Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Front pour la Défense de la Démocratie
CTS/LB	Cents/Livre
DPAE	Direction Provinciale de l'Agriculture et de l'Elevage
FRODEBU	Front pour la Démocratie au Burundi
HA	Hectare
INADES	Institut Africain pour le Développement Economique et Social
OCIBU	Office du Café du Burundi
OIC	Organisation Internationale du Café
OP	Organisations des Producteurs
SCEP	Service Charge des Entreprises Publiques
SDL	Station de Dépulpage et Lavage
SIVCA	Société Industrielle de Valorisation du Café
SODECO	Société de Déparchage et Conditionnement du Café
SOGESTAL	Société de Gestion des Stations de Lavage du Café
USAID	Agence des Etats-Unis pour le Développement International

Table des matières

Introduction	6
1. La situation de la filière café burundaise	7
1.1 Au plan socioéconomique	7
1.2 Au plan économique	11
1.3. Au plan sociopolitique	11
2. La réforme de la filière café	13
2.1 Les débuts de la réforme	13
2.1.1 La privatisation de la gestion	13
2.1.2 Les mesures de libéralisation	13
2.1.3 La restructuration de la filière café	14
2.2 La prééminence du capital de l'Etat	15
2.3 La seconde étape de la réforme de la filière	15
2.4 L'impact des réformes de la filière café	17
2.4.1 Un impact négatif sur l'encadrement des activités caféicoles	17
3. Les débats portant sur la privatisation de la filière café	18
3.1. Un contexte politique, social et économique profondément modifié	18
3.2 Le débat sur la propriété du café	20
3.3 L'émergence du mouvement associatif des caféiculteurs	20
3.3.1 Une origine exogène	20
3.3.2 Une structure en développement rapide	21
3.3.3 Un mouvement qui répond aux aspirations de ses membres	23
3.3.4 Un mouvement porteur d'espoir social	25
3.3.5 Les limites du mouvement associatif	27
3.4 Les positions des différents intervenants dans le secteur café	28
3.4.1 La partie gouvernementale	28
3.4.2 Le contre-argumentaire aux propositions du SCEP	30
3.4.3 Les caféiculteurs	32
3.4.4 Les SOGESTALs	33
3.4.5 Les exportateurs	33
3.4.6 Les départeurs	33
3.4.7 Les employés des entités à forte participation étatique	34
3.4.8 Les bailleurs de fonds	34
3.5 La libéralisation et la privatisation du départage du café	36
3.6 La réforme de l'OCIBU	38
4. Pistes socio économiques pour le choix d'un scénario de privatisation	39
4.1 Le rôle indispensable des OP dans une stratégie de production d'un café de qualité	39
4.2 L'allotissement des SOGESTALs et des stations de lavage	40
4.3 Une privatisation ouverte et inclusive comme stratégie de consolidation de la paix	41
4.4 La rétrocession d'une part du capital des stations de lavage et de leur structure de gestion aux OP	42
4.5 La minorité de blocage pour les OP	43
4.6 Le rythme à insuffler à la privatisation	43
5. Conclusion générale	45
6. Recommandations	47
Annex A. La réforme des filières cafés dans la sous region	50
References bibliographiques	52

Introduction

Le Burundi, un des pays les plus pauvres de la planète connaît une crise importante dans l'exploitation du café, son principal produit d'exportation, qui lui rapporte de 60% à 80% des recettes en devises du pays selon les années. Environ 600.000 ménages ruraux (soit près de 46% de la population rurale) pratiquent la caféiculture et pour eux le café représente une source importante de revenus dans l'économie familiale malgré les faibles prix qu'ils encaissent. En 1986, lorsque le Burundi a adopté un plan d'ajustement structurel tendant à restreindre le rôle de l'Etat dans le secteur productif, la filière café fut un des secteurs prioritaires visés par le désengagement étatique à travers la libéralisation et la privatisation. Par la suite, la filière café a connu une grave crise due à l'inefficacité des structures de production et de commercialisation, à la baisse de la qualité et de la production du fait de la vieillesse du verger, des mauvais entretiens, des aléas climatiques, de la pression parasitaire, à la chute des cours mondiaux et jusque récemment, à l'insécurité dans le pays.

Cette mauvaise performance de la filière café a engendré des coûts importants et difficilement soutenables par l'Etat et l'incitant à poursuivre le processus de désengagement. Du fait de la guerre civile, le plan de réforme n'a été que partiellement exécuté mais les engagements du gouvernement vis-à-vis des bailleurs de fonds le poussent aujourd'hui à s'atteler au parachèvement de cette réforme.

La perspective de privatisation totale de la filière se fait dans un contexte politique et économique mouvant avec un changement important de l'équipe dirigeante et dans un contexte de très grande pauvreté et d'incertitude économique et sociale. Dans ce contexte la privatisation de la principale activité économique du pays suscite des appréhensions, des convoitises et des conflits d'intérêts importants.

Au plan économique, le café continue à revêtir une importance stratégique pour le pays qui est encore fortement dépendant de son exportation pour se permettre un échec économique de la réforme. Au plan social et politique, différents groupes d'intérêts ont des visions différentes de la façon dont cette réforme devrait être parachevée. Parmi ces groupes, l'irruption des caféiculteurs à travers leur mouvement associatif, eux aussi candidats déterminés à prendre part à cette privatisation est un élément nouveau et qui donne à cette réforme une profondeur politique, économique et sociale additionnelle. Cependant, malgré le caractère relativement restreint de certains de ces groupes d'intérêts en compétition, leur coloration contrastée au plan politique, régional et même ethnique font de la question de la réforme de la filière une question sensible quant à la consolidation de la paix au Burundi et au type de développement économique que le pays va adopter.

A quelle vision stratégique la réforme de la filière café devrait-elle répondre tant au niveau économique que social et politique? Comment dans un contexte privatisé assurer la pérennité et l'efficacité de la culture du café vu le caractère stratégique au plan économique du produit? Quelle place accorder aux caféiculteurs qui revendiquent la propriété de l'outil de production? Quel traitement accorder aux privés déjà investis dans la filière? Quel traitement accorder aux employés de la filière qui voudraient garder leurs emplois? Comment accommoder les intérêts de groupes économiques proches des différents régimes qui se sont succédés jusqu'aujourd'hui? Voici quelques unes des questions auxquelles cette étude voudrait tenter de répondre en faisant l'économie politique de la réforme de la filière café.

L'objectif ultime de l'étude est d'apporter une contribution aux diverses réflexions en cours afin d'orienter les réformes du secteur café vers un développement économique profitable à tous les intervenants, y compris les planteurs et l'Etat, et vers le renforcement de la paix et de la cohésion sociale dont le Burundi a tant besoin.

1. La situation de la filière café burundaise

1.1 Au plan socioéconomique

Depuis son introduction dans les années 1930, la filière café a connu plusieurs régimes d'organisation. L'introduction de la culture du café par l'administration coloniale s'est faite essentiellement par la coercition à travers une surveillance scrupuleuse et l'usage de la chicotte en cas de négligence. Par la suite, surtout durant les années 1950, le café a connu un essor fulgurant. A travers une politique d'amélioration de la qualité, les prix aux producteurs s'étaient relevés permettant aux caféiculteurs non seulement de s'acquitter facilement de l'impôt de capitation, mais aussi d'entrer dans le monde de consommation de biens 'manufacturés'. La période de la campagne de récolte et de vente du café par les planteurs durant ces années correspondait à une période de véritable liesse populaire marquant l'implantation définitive de la culture du café dans les pratiques culturelles de nombreux paysans burundais du nord et du centre du pays. Ainsi, en 1959, la production atteignait le pic de 27.279 tonnes de café vert.

Cependant, la culture du café au Burundi a été congestionnée dès ses débuts et jusqu'à présent dans des espaces restreints du fait de la forte densité démographique et de la pression foncière qui en résulte. Contrairement à certains pays producteurs où la culture du café est dans les mains de grands producteurs qui vivent des rentes de sa production, la caféiculture burundaise est le fruit des efforts de plusieurs centaines de milliers de petits planteurs qui exploitent de petits lopins de terre (à peu près 12 ares de caféiers /famille).

Sur le plan économique le café a été introduit et soutenu par l'Etat à partir de la colonisation jusqu'à présent avec le double objectif d'abord d'assurer à l'Etat des ressources financières et ensuite de fournir à la masse paysanne des revenus monétaires que d'autres alternatives dans le milieu rural n'offraient pas. Mais cette vision a été souvent contrariée par la faiblesse de la production inhérente au manque d'espace et à la dépression des prix due principalement à la volatilité des cours mondiaux du café.

Entre la période de l'indépendance jusqu'en 1976, la filière café était en grande partie privatisée, les pouvoirs publics n'intervenaient que dans la subvention de la recherche et de la vulgarisation, l'amélioration de la qualité par l'investissement dans les équipements de transformation post-récolte ainsi que dans la fixation et la stabilisation des prix au producteur. Les années 1960 et 1970 correspondent aussi malheureusement à une baisse de la production tant au plan quantitatif que qualitatif en raison de l'instabilité politique post indépendance et du désintérêt de la population pour cette culture perçue comme un des symboles de la colonisation.

En 1976, les usines privées de café (Ceduca, Indurundi) ont été nationalisées et toutes les activités en amont de l'exportation ont été confiées à l'OCIBU, faisant ainsi de la filière un domaine totalement administré. Les acteurs privés prestaient comme sous-traitants lors de la collecte du café parche 'washed'¹. La Burundi Coffee Company (BCC) fut créée pour enfin prendre en charge l'exportation. Le début des années 1980 jusqu'en 1993 correspond à une période de forte expansion du verger encouragée par l'Etat qui passe de 90 millions à plus de 220 millions de caféiers.

Cependant cette forte croissance du verger ne s'est pas accompagnée par celle de la production, qui est restée en moyenne annuelle à 32.000 tonnes de café vert entre 1980 et 1994, alors que le verger avait doublé et que les prévisions espéraient une production annuelle

¹ Le café washed est un café sommairement lavé obtenu à partir d'un dépulpage manuel. Le café fully washed par contre est obtenu par dépulpage mécanique suivi par la fermentation et un bon lavage des graines.

de 60.000 tonnes. Le divorce entre l'expansion du verger et la quantité et la qualité de la production a été un signe patent de la gravité de la crise de la caféiculture au Burundi.

La volatilité des cours et la baisse des productions du café qui ont suivi cette période ont beaucoup pesé sur l'économie du pays et sur les revenus des caféiculteurs. En juillet 1989, la suspension de l'Accord international sur le café devait provoquer une chute durable des prix internationaux du café. Alors que les prix oscillaient entre 120-140 cents la livre durant les années 1980, le 1er octobre 1989, ils tombent à 68 cents la livre. Après une brève reprise à 70 cents, les quatre années suivantes le prix stagne autour de 50 cents. En 1994-95, des intempéries chez le premier producteur mondial ont causé une poussée haussière à \$1.5 la livre². Une seconde intempérie brésilienne causa une hausse des prix encore plus importante en 1997-98 avec un café arabica à 1.89 \$ la livre. Par la suite le prix du café recommença à baisser de façon durable avec un café à \$1.03 en 1999-2000, \$0.87 en 2000-01 et \$0.62 la livre en 2001-02.

Cette baisse tendancielle des prix du café a fait perdre au Burundi près de la moitié de la valeur de sa principale ressource en devises provoquant un manque à gagner important et une accumulation profonde des déficits de la filière café. Selon Oxfam, la saison caféière 2001-02 a rapporté au Burundi 20 millions USD : au prix prévalant durant les années 1980, le Burundi aurait reçu 48 million USD, la différence de 28 millions représentant en 2001-02 près du cinquième du budget national burundais³.

Les prix au niveau international n'expliquent pas entièrement la baisse des prix que le Burundi reçoit pour son café. Historiquement, le Burundi a toujours reçu un prix inférieur au prix de référence du cours international alors que la qualité de son café est bonne. Différentes raisons expliquent cette situation: le monopole de l'OCIBU sur la vente du café, 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 acquiescer à des prix bas le café burundais.

Pour le caféiculteur, le café a constitué pendant longtemps la principale source de revenus familiaux surtout dans les régions du nord du pays, en particulier à l'époque où les produits vivriers étaient abondants et donc peu chers sur le marché. Au fur et à mesure que la demande en produits vivriers s'est accrue sur le marché, les cultures vivrières ont acquis progressivement plus de valeur et commencé à concurrencer la culture du café. Ainsi dans la plupart des régions du pays, le café n'est plus la première source de revenus même si aucune étude scientifique récente n'a été faite pour le prouver.

L'importance du café dans l'économie locale

L'intérêt de la culture du café pour le paysan burundais réside encore sur le fait que la récolte caféière est saisonnière et fournit des recettes groupées que le caféiculteur n'est pas en mesure d'épargner tout au long de l'année. D'après les dernières estimations empiriques disponibles, les revenus du café représentaient 50% des revenus familiaux dans la région du Buyenzi (nord du pays) (S.N.E.S 1986)⁴. Avec de telles recettes, le caféiculteur est en mesure de financer l'amélioration de son habitat, la scolarisation de ses enfants ainsi que d'autres petits investissements. De plus avec la montée du système de micro crédits en milieu rural, la possession d'une plantation de café est la principale garantie crédible que l'agriculteur peut offrir aux institutions de micro finance (COOPEC [Coopérative d'épargne et de crédit] et autres).

² Fort heureusement pour le Burundi car cette même année là, le pays eut une production record de 41.000 tonnes.

³ OXFAM, Value chains or slave chains? An economic analysis of crisis in the coffee sector in Burundi, June 2002, p. 59.

⁴ S.N.E.S.=Service national des enquêtes et statistiques. Le SNES a été plus tard remplacé par l'ISTEEBU (Institut des Statistiques et d'Etudes Economiques du Burundi).

Il convient aussi de souligner que l'implantation des stations de dépulpage en milieu rural a permis un début (certes modeste) d'industrialisation, de valorisation de la main d'œuvre locale pendant la campagne café, et d'un désenclavement dû à l'aménagement des pistes de pénétration pour desservir ces stations et qui sont utilisées pour d'autres services.

Tableau 1 Synthèse des données de productions et des prix

Année	Verger millions	Superficie ha	Production Café- vert T	Prix/kg cerise fbu	Prix/ kg Café parche fbu	Cours mondial Cts/lb	Masse monétaire Injectée millions fbu
1990/91	181	71.300	33.912		175	89,11	7.000
1991/92	190	75.880	33.747	36	175	84,90	7.255
1992/93	202	82.700	36.528	36	175	64,04	8.140
1993/94	220	85.180	22.496	40	180	70,76	5.280
1994/95	227	85.180	40.985	40	180	150,04	8.280
1995/96	227	85.180	25.196	55	240	151,15	8.965
1996/97	229	85.859	26.733	55	290	122,21	9.176
1997/98	158	59.402	19.991	70	330	189,06	10.728
1998/99	158	60.530	16.937	90	420	135,23	14.700
1999/00	161	62.215	29.129	100	450	103,90	18.486
2000/01	166	63.195	18.502	100	450	87,07	11.987
2001/02	168	65.208	16.425	100	450	62,28	9.842
2002/03	174	66.767	36.225	110	450	61,54	23.483
2003/04	178	66.767	5.673	110	450	64,20	3.796
2004/05	186	69.883	36.600	120	500	80,47	27.339
2005/06	190	71.400	6.334	200	900	114,86	8.000

Source: OCIBU et OIC pour les cours mondiaux (moyenne other milds arabica)⁵

N.B.: à partir de 2005/2006, les prix aux planteurs sont théoriquement libéralisés. La baisse du nombre de caféiers et de la superficie à partir de 1998, s'explique par le fait qu'il y a eu en 1998 un dénombrement systématique du verger à travers tout le pays et cela corrige l'ancienne série statistique héritée du dénombrement de 1990. Pour la masse monétaire il s'agit de la masse d'argent (en Fbu) versée aux caféiculteurs à chaque campagne de production pour l'achat de leur production vendue en café cerise ou en café parche sec.

Cependant, dans un contexte d'une forte densité démographique qui induit l'exiguïté des terres, la population privilégie de plus en plus les cultures vivrières au détriment des cultures d'exportation dont le café.

Au niveau des caféiculteurs, la filière café (SOGESTALS et commerçants privés) injecte en milieu rural une masse monétaire importante (plus de 20 milliards de FBU les bonnes années) au cours des campagnes de collecte de café cerise et du café parche washed (voir dernière colonne du tableau ci-dessus). Ce concours financier permet de relancer l'économie rurale pendant la campagne café par un accroissement de la consommation des articles manufacturés, de l'équipement des familles rurales (achat de tôles, construction de maisons), du remboursement des crédits et des dépenses sociales (mariage, frais scolaires...).

Pour mieux se positionner sur le marché, le Burundi a investi depuis les années 1980 dans un café de qualité en aménageant les stations de dépulpage lavage où l'on produit un café entièrement lavé après fermentation. Ce type de café s'appelle 'fully washed' par opposition au café washed, non fermenté et faiblement lavé, obtenu après un dépulpage manuel. Toutefois la qualité du café vert connaît 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), ainsi dicté par la

⁵ Other milds arabica: types de café arabica autres que l'arabica d'origine brésilienne ou colombienne.

nécessité d'affronter la concurrence dans un contexte de surproduction mondiale et de baisse des cours.

Les problèmes structurels de la caféiculture burundaise poussent des observateurs à entretenir un certain pessimisme sur l'avenir de cette filière. Cependant, les principales causes de la crise de la production du café tant au niveau de la qualité et de la quantité proviennent des bas prix aux producteurs pratiqués traditionnellement au Burundi et l'affaiblissement de l'encadrement.

Les producteurs burundais ont toujours reçu un prix très inférieur à celui de leurs homologues des pays voisins. A titre d'illustration, OXFAM explique que pour l'arabica, le planteur ougandais durant la décennie 1990 a reçu un prix de 76% plus élevé que le producteur burundais. L'OCIBU, qui est toujours le principal maître d'œuvre de la répartition des rémunérations au sein de la filière, met en avant le fait que les producteurs burundais ont été protégés des fluctuations du prix international. Cela est vrai mais ils n'ont pas bénéficié suffisamment des épisodes haussiers que la filière a connus de temps en temps (1994/95; 1997/98; 2004/05), à l'exception de quelques reversements (ou 2ème paiement⁶) que l'OCIBU leur octroie à sa guise.

Cette situation a provoqué un profond découragement des planteurs qui, faute de pouvoir arracher leurs plants de café du fait de l'interdiction de l'Etat, les ont négligés, préférant se consacrer plus intensivement aux cultures vivrières et à la banane à bière plus rémunératrices suite à la hausse généralisée des prix des produits alimentaires à cause des très faibles productions vivrières.

Au plan financier, bien que le café soit une source de devises précieuses pour l'Etat, avec la baisse des prix au niveau mondial observée pendant la période de 2000 à 2004 et la décote du café burundais de ces dernières années, la filière café a accumulé des déficits importants aggravés par des charges opérationnelles croissantes.

Ainsi, la dette intérieure de la filière au 28 février 2005 s'élevait à 26.656.365.000 FBU et la dette extérieure à 35.480.958.000 FBU. Le Fonds de stabilisation de la filière géré par l'OCIBU accusait le 28 février 2005 un déficit cumulé de 8.921.210.000 de FBU. Néanmoins, à la fin de la campagne 2004-05, le fonds de stabilisation a pu générer un excédent de 9 milliards de FBU grâce à une bonne production et à la hausse des cours internationaux.

Tableau 2 Evolution des déficits financiers de la filière sur 5 ans⁷

Année (exercice)	Déficits (FBU)
1999/2000	3.200.000.000 FBU
2000/2001	3.100.000.000 FBU
2001/2002	3.650.000.000 FBU
2002/2003	6.050.000.000 FBU
2003/2004	1.700.000.000 FBU
2004/2005	Excédent financier de 9 milliards
TOTAL	17.700.000.000 FBU

Si la filière café peut être dispensée du remboursement de sa dette extérieure par le Gouvernement et en accord avec les bailleurs de fonds à travers l'initiative PPTE (pays pauvres très endettés)⁸, l'endettement intérieur pose un problème plus délicat dans la mesure où le secteur bancaire se montre de plus en plus réticent à financer les campagnes café à cause de

⁶ Le 2ème paiement est un ajout sur le prix initial que l'OCIBU octroie aux caféiculteurs à la fin de la campagne lorsqu'il y a eu une hausse significative du prix de café sur le marché mondial au cours de la campagne.

⁷ Source: données de l'OCIBU.

⁸ Le Burundi a atteint le point de décision en juillet 2005 et il aspire au point d'achèvement qui lui permettra un effacement plus important de sa dette multilatérale.

créances déjà importantes, et insolubles pour la plupart, sur les sociétés de la filière café devenues. Alors que jusqu'à présent, les financements étaient demandés par l'intermédiaire de l'OCIBU et garantis par l'Etat, la question du financement de la filière risque de se poser dans des termes très difficiles après la décision (dès 2005-06) de l'Etat de ne plus garantir de tels crédits.

1.2 Au plan économique

Sur le plan macro économique, le café reste la principale source de devises et le principal produit d'exportation du pays même si son importance relative a tendance à baisser comme le montre le tableau ci-dessous. Autrement dit tant que le Burundi n'aura pas d'autres produits de remplacement, l'Etat devra tenir compte du poids du café dans la balance commerciale et dans les revenus d'exportation pour toute politique relative à la réforme du secteur.

Tableau 3 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*

Source: BRB (Banque de la République du Burundi) Bulletin mensuel décembre 2001 et décembre 2005

*N.B. 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'infirme pas du tout le poids du café dans l'économie nationale

1.3. Au plan sociopolitique

Du fait de son importance économique et à l'instar de nombreux pays pauvres dépendant d'une monoculture d'exportation, le secteur du café a revêtu une importance stratégique pour les différents régimes qui se sont succédés au Burundi.

Au niveau sectoriel, l'Etat burundais a tiré l'essentiel de ses ressources de l'agriculture. Cependant, ces ressources ont profité principalement à l'administration concentrée à Bujumbura ou ont été réinvesties dans une industrie peu productive. Hammouda a montré que de 1972 à 1992, l'agriculture vivrière a reçu de 20% à 30% des investissements publics, tandis que l'industrie recevait 70 à 80%. Durant la même période, l'agriculture fournissait 64% du produit national brut, les services 37.7% et l'industrie 16.7%⁹.

Ce clivage sectoriel se double d'un clivage ville/campagne. Alors que 90% de la population vit à la campagne, durant les années 1980, le financement total de l'Etat au secteur rural s'élevait à 20%. En comparaison, Bujumbura recevait 50% de l'ensemble de l'investissement public et 90% des dépenses sociales¹⁰. Ce type de situation s'est encore accentué durant le conflit et la période de transition (1994-2005).

Au niveau du développement agricole lui-même et tout particulièrement du café, la différence qui existe entre la rémunération accordée aux producteurs qui se situait en dessous du coût de

⁹ H B, Hammouda, Burundi : Histoire économique et politique d'un conflit, Paris, Editions l'Harmattan, 1995, p. 107.

¹⁰ André Guichauoua, Destins paysans et politique agraires en Afrique centrale, vol. L'Harmattan, Paris, 1989, p. 168-173.

production et le niveau des investissements consentis dans l'appareil de transformation et de gestion de la filière manifeste de façon plus précise l'exploitation des producteurs au profit d'institutions dont les membres sont de façon relative mieux payés.

Ces processus d'exploitation ont dans un premier temps lésé les populations rurales et plus particulièrement les planteurs de café. Les ressources issues de la vente du café ont pris pendant longtemps un caractère stratégique au plan politique et économique car les pouvoirs en place pouvaient en disposer largement en échappant à la surveillance de l'opinion nationale et des bailleurs de fonds.

Sous l'angle politique, l'exploitation trop longtemps subie par les planteurs de café a souvent été dénoncée par les mouvements d'opposition hutu à partir de 1972 jusque récemment. Cette dénonciation a été parfois suivie d'arrachage et d'incendies de plantations de caféiers mais son ampleur a été très limitée dans le temps et dans l'espace.

A la suite des violences qui ont marqué les régions caféicoles du pays, nombre de personnes déplacées par la guerre ont vu l'accès à leurs propriétés, et conséquemment à leurs plantations caféières, limité par l'insécurité environnante. Cela aura une double conséquence (1) de priver les déplacés des revenus de leurs caféières et (2) d'abandon ou de mauvais entretiens des plantations avec comme corollaire la baisse de la production. Durant la période de forte expansion du verger et de développement des infrastructures de transformation de la matière première sous la deuxième république, (1976-1987) les terres de nombreuses personnes ont été expropriées afin de dégager de l'espace pour la construction des stations de lavage, des pistes café, etc. Les personnes qui ont été expropriées ont en général été indemnisées mais ces dernières considèrent que les indemnités reçues ne correspondent pas à la valeur de leurs terres et de leurs biens détruits (pâturages, cultures, boisements,...).

2. La réforme de la filière café

2.1 Les débuts de la réforme

Dans le cadre de la politique d'ajustement structurel prônée par les institutions de Bretton Woods (Banque Mondiale et FMI) et adoptée par le Burundi en 1986, la privatisation des entreprises publiques, totale ou partielle, avait été décidée selon le caractère stratégique de chacune. La filière café qui était encore totalement dans les mains de l'Etat a été ciblée parmi les secteurs prioritaires à privatiser.

Ainsi, les premières réformes de la filière café se sont orientées principalement sur trois axes qui ont abouti en 1991 à la privatisation de la gestion, la libéralisation de certaines fonctions et la restructuration des entités du secteur.

2.1.1 La privatisation de la gestion

En vue d'améliorer les performances du management général des entreprises du secteur café, des sociétés de gestion ont été constituées sous la forme juridique de société mixte où le capital était partagé entre l'Etat et le secteur privé. C'est ainsi que des intérêts privés sont entrés dans le capital de l'OCIBU et de la SODECO et surtout des Sociétés de gestion des stations de dépulpage lavage du café (SOGESTALS). La formation de ces dernières a constitué la plus grande innovation. Les SOGESTALS ont été établies dans les principales régions caféicoles du pays afin de gérer les quelques 133 stations éparpillées dans le pays. Le niveau de participation des acteurs privés a varié d'une société à une autre. Dans l'ensemble l'Etat a gardé un capital majoritaire dans toutes les SOGESTALS, à l'exception de celles aux Kayanza, Ngozi et Kirundo-Muyinga. Dans le capital des nouvelles sociétés, la participation des planteurs de café est quasi inexistante sauf à l'OCIBU où l'Etat leur a accordé une participation symbolique.

D'autre part, la privatisation d'un secteur si important a été effectuée au moment où la société burundaise était marquée par le monopartisme, un profond clivage ethnique hutu-tutsi et où les hutus s'estimaient exclus de la vie politique et économique du pays. Il n'est donc pas étonnant que la composition du capital reflète le rapport de force politico-économique de l'époque. Cette forme de privatisation a prévalu jusqu'à ce jour et la composition du capital de ces entités n'a pas encore changé.

2.1.2 Les mesures de libéralisation

En même temps que s'opérait la privatisation du capital, le gouvernement a introduit les premières mesures de libéralisation qui ont permis à des acteurs de mettre en place des sociétés avec des capitaux totalement privés.

Ainsi, durant cette phase, les mesures suivantes ont été prises:

- La libéralisation de l'exportation du café en supprimant le monopole de la BCC a abouti à la création de plusieurs sociétés privées chargées de l'exportation du café. Elles ont constitué une association professionnelle (ABEC) chargée de défendre leurs intérêts et d'appuyer leurs activités d'exportation.
- La libéralisation de l'activité de dépulpage lavage du café qui a permis de louer les 133 stations de lavage publiques à des sociétés de droit mixte¹¹ (les SOGESTALS) ainsi que l'implantation de nouvelles stations de lavage à capital privé.
- La libéralisation de l'activité de départage du café qui aboutit plus tard (1995-1997) à l'implantation des usines privées de départage de café (SONICOFF et SIVCA).

¹¹ Société mixte = société à capitaux publics et privés.

- La libéralisation de l'activité de torréfaction qui a vu la création de deux sociétés privées de torréfaction en plus de l'unité de l'OCIBU (PCBC) qui a monopolisé pendant longtemps le marché national du café torréfié offert aux amateurs locaux de la consommation du café.

Malgré ces mesures le secteur est demeuré fortement administré : par exemple, ce n'est qu'en 2002 que l'on supprima les monopoles et les quotas d'usage du café permettant aux départeurs privés de traiter le café fully washed.

Le processus de privatisation et de libéralisation de la filière a été freiné par l'irruption de la crise politique et de la guerre civile et l'on peut dire qu'entre 1994 et 2001 il a connu un temps d'arrêt.

2.1.3 La restructuration de la filière café

En autonomisant et en privatisant partiellement les différents éléments de la chaîne de production et de commercialisation du café, le processus de privatisation aboutit en 1991 à la constitution des entités suivantes: l'OCIBU comme coordonnateur et chef de file, le Service du Patrimoine, la SODECO, les 5 SOGESTAL' et l'ABEC.

a) L'OCIBU (Office du Café du Burundi)

Avec la réforme, l'OCIBU est devenue une société mixte composée des actionnaires de l'Etat, des sociétés mixtes (SODECO, SOGESTALs) du secteur café, le secteur bancaire et les assurances, l'ISABU pour la recherche scientifique et les caféiculteurs (14% à titre symbolique). Le rôle de l'OCIBU est de coordonner, réguler la filière, organiser les ventes de café export, fixer et contrôler les normes de qualité, gérer le patrimoine industriel de l'Etat et répartir les rémunérations. Mais cette dernière fonction est actuellement supprimée depuis la suppression de la GRQ (grille de rémunération qualitative) et de la RCA (redevances connues d'avance).

b) Les exportateurs

L'exportation du café est désormais est réalisée par des sociétés privées à côté desquelles subsiste une société publique (la BCC: Burundi Coffee Company) qui détenait auparavant le monopole de l'exportation. Tous les exportateurs sont réunis au sein d'une association professionnelle dénommée ABEC (Association burundaise des exportateurs de café). Le café exporté est mis sur le marché par la voie des enchères mais depuis quelques années la voie de vente directe du café est autorisée et les SOGESTAL y recourent de plus en plus.

c) Les sociétés de départage

Cette fonction est exercée par trois sociétés: la SODECO, la Sonicoff et la Sivca. La SODECO (Société de départage et de conditionnement de café) est une société mixte dont les actionnaires sont en premier lieu l'Etat (82% des actions), les SOGESTALs et les acteurs privés. Elle dispose de deux usines l'une à Gitega et l'autre à Bujumbura. Elle a exercé un monopole sur la fonction jusqu'en 1995.

La Sonicoff (Society of Nile Coffee) est une société entièrement privée créée en 1995 qui a son usine à Gitega. La Sivca (Société industrielle de valorisation du café) est aussi une société totalement privée créée en 1997 et qui a son usine à Ngozi. La capacité installée des usines de départage (estimée à 70.000 T de café vert dont 60.000 t pour la SODECO et 10.000 t pour les acteurs privés) dépasse de loin la production nationale (20.000-30.000 t/an).

d) Les Sociétés de gestion des stations de dépulpage lavage (ou SOGESTALs)

Sociétés à capital mixte, cinq SOGESTALs ont été créées en 1991 pour gérer les multiples usines (133) de dépulpage lavage de café implantées par l'Etat à travers tout le pays là où il y avait une concentration de plantations caféicoles. Les cinq SOGESTALs se répartissent les principales régions caféières du pays: SOGESTAL Mumirwa (provinces ouest: Cibitoke, Bubanza, Bujumbura, Bururi et Makamba), SOGESTAL Kirimiro (centre du pays: Muramvya,

Gitega, Karuzi, Rutana, Ruyigi), SOGESTAL Kayanza (province Kayanza), SOGESTAL Ngozi (province Ngozi) et SOGESTAL Kirundo-Muyinga (provinces de Kirundo et Muyinga). Grâce à la libéralisation, la Sonicoff a aussi construit ses propres stations de dépulpage-lavage dans la province de Karuzi.

e) Les caféiculteurs

C'est le maillon de base qui produit la matière première sur des petites exploitations individuelles. La réforme de 1991 n'avait rien prévu en ce qui concerne l'organisation des caféiculteurs et c'est l'OCIBU lui-même qui initia leur mouvement associatif en 1995/96.

2.2 La prééminence du capital de l'Etat

Dans un processus à peine débutant, à travers lequel les pouvoirs publics ne voyaient pas clairement le résultat final et l'intérêt que la réforme présentait pour le pays, il a toujours subsisté un doute et des hésitations sur la privatisation du secteur café. Comme on peut le constater dans le tableau suivant, l'Etat garde une importante participation au capital des différentes entités issues de la réforme de 1991.

Tableau 4 Parts de l'Etat et du secteur privé dans les entités issues de la réforme de la filière (%)

Société	Capital (FBU)	% Etat	% Privé
OCIBU Soc mixtes	76.500.000	33,33	66,67
SODECO	250.750.000	82,00	18,00
SOGESTAL Ngozi	51.000.000	26,90	73,10
SOGESTAL Kayanza	30.600.000	14,20	85,80
SOGESTAL Kirimiro	50.100.000	68,00	32,00
SOGESTAL Mumirwa	30.200.000	81,00	19,00
SOGESTAL Kir-Muyinga	101.000.000	48,00	52,00
Total	590.150.000	62,03	37,97

Source: SCEP: Fiches des sociétés à participation publique-2004

Les données présentées dans ce tableau ne concernent que les structures de gestion, l'Etat demeurant jusqu'à présent le seul propriétaire de l'outil industriel constitué des locaux, des usines et des équipements. Cet outil est géré pour le compte de l'Etat par le service du Patrimoine, lui aussi dépendant de l'OCIBU.

Comme on peut le constater dans le tableau, seules les SOGESTALS du nord ont fortement attiré les investisseurs privés. Les milieux d'affaire du nord étaient fortement attachés au café qu'ils connaissaient bien du fait de ses profondes racines dans cette région. La SODECO dont la rentabilité financière a toujours été problématique n'a pas attiré beaucoup d'investisseurs privés.

2.3 La seconde étape de la réforme de la filière

Durant la période chaude de la crise (1994-2001), la poursuite des réformes dans le secteur café a connu un temps d'arrêt. Elle devait reprendre avec le décret du 27 juin 2000 portant autorisation de la vente du patrimoine de l'Etat dans ce secteur. A la suite de ce décret, le désengagement de l'Etat de la filière devait concerner les entités suivantes:

- La vente des propriétés de l'Etat gérées par le service du Patrimoine de l'OCIBU;
- La vente des actions de l'OCIBU détenues dans le capital des Sociétés à participation publique;
- La vente des actions de l'Etat dans la SODECO;
- La vente des actions détenues par l'Etat au sein des SOGESTALS;
- La vente des stations de lavage qui restent jusqu'à présent la propriété exclusive de l'Etat.

Ainsi, les mesures suivantes seront prises plus tard pour accélérer le processus de la libéralisation et la privatisation du secteur:

- Adoption le 14 janvier 2005 d'un décret présidentiel libéralisant l'entrée des privés dans le secteur à tous les niveaux;
- La suppression dès 2005 des garanties gouvernementales aux banques qui financent les crédits de campagne café sous l'aval de l'OCIBU;
- L'adoption le 8 juin 2005 d'un décret ministériel précisant que l'OCIBU sera dorénavant une agence de coordination et de réglementation;
- L'adoption le 16 juin 2005 d'un décret qui a libéralisé les prix dans tout le secteur et autorisé les ventes directes c'est-à-dire sans passer par l'OCIBU;
- La suppression de la taxe verger qui était une taxe parafiscale sur les producteurs sans approvisionnement des services correspondants;
- Le lancement en juillet 2005 d'appel à candidature pour la vente aux enchères de deux stations de lavage mais par la suite cet appel d'offres a été suspendu par le nouveau gouvernement issu des élections de 2005 pour se donner le temps de s'enquérir de la portée de ces réformes.

Le décret présidentiel du 14 janvier 2005 devait consacrer au moins sur le plan légal la pleine libéralisation de la filière café. La promulgation de ce texte ouvrait des perspectives nouvelles à tous les acteurs intéressés en les incitant à se repositionner.

Au niveau de la libéralisation, bien que le décret du 14 janvier 2005 consacre une ouverture totale du secteur, dans les faits l'OCIBU, organe de régulation, a continué à avoir une forte mainmise sur la filière notamment pour la fixation du prix au producteur, la réglementation du départage avec une levée récente (2002) sur les restrictions touchant le café fully washed, la vente du café par les enchères qui continue d'être organisée par l'OCIBU avec une ouverture récente et timide vers les ventes directes aux acheteurs étrangers .

La suppression de la taxe verger est considérée comme une victoire pour les Organisations des Producteurs (OP) dans la mesure où elles la considéraient comme une véritable spoliation. Cette taxe consistait en une retenue de 30 fbu/kg vendu effectuée par l'OCIBU et destinée à soutenir la recherche et l'encadrement caféicole. Les représentants des OPs se basent entre autres sur ce prélèvement sans justification pour expliquer qu'ils ont largement payé la valeur des stations de lavage qu'ils voudraient que l'Etat leur concède gratuitement.

C'est dans le cadre de leur revendication à la participation au capital social des SOGESTALS et des stations de dépulpage lavage, que les organisations des caféiculteurs ont manifesté leur opposition à la mise en vente des stations de dépulpage lavage de Nkondo et Gasave sans les consulter et le nouveau gouvernement a rapidement suspendu la mesure pour les raisons évoquées ci-dessus.

Fin mars 2006, suite à une négociation difficile entre les différents opérateurs de la filière portant sur la répartition de la rémunération et cédant à des pressions continues de la part du FMI et de la Banque Mondiale, la direction de l'OCIBU annonçait par voie de presse la libéralisation complète de la filière. Cette libéralisation permet aussi la vente directe du café à l'exportation à côté du système des enchères traditionnellement pratiqué. Cependant, aucun exportateur ne sera autorisé à vendre du café à un prix inférieur à celui indiqué par l'OCIBU.

La libéralisation totale de la filière étant ainsi acquise – du moins sur le plan des principes – le débat se porte dorénavant essentiellement sur les modalités de la privatisation de la filière et les options possibles. Cette privatisation va concerner l'OCIBU et son service du patrimoine, la SODECO, les SOGESTALS et stations de dépulpage lavage.

Seule la vente des stations de lavage et une nouvelle prise de participation dans le capital des SOGESTALS présente un enjeu stratégique car elle détermine l'appropriation du café tout au

long de la filière. Celui ou ceux qui s'approprièrent de ce premier niveau pourront plus facilement contrôler le café jusqu'à l'exportation, en utilisant les autres maillons comme de simples prestataires de service. C'est à ce niveau que la participation des OP au capital social de ces entités fait débat.

2.4 L'impact des réformes de la filière café

Au niveau macro-économique, malgré les difficultés et les contre performances du secteur, la réforme café aura abouti aux résultats ci-après:

- Amélioration de la gestion des usines de dépulpage lavage qui avec une gestion centralisée de l'OCIBU ou des services publics (services agricoles et autres) aurait été autrement plus difficile sans les SOGESTALS;
- Promotion du secteur privé en lui permettant d'entrer dans le capital des entités privatisées (SOGESTALS, SODECO, OCIBU);
- Libéralisation effective des maillons du déparchage, de l'exportation et récemment du dépulpage par la construction de nouvelles stations par les privés et les Sogestals;
- la sauvegarde de l'outil industriel grâce aux soins du service du patrimoine est aussi un acquis très important sur lequel il faut veiller;
- Encaissement par l'Etat jusqu'en 1998 des taxes d'exportation sur le café et surtout des excédents financiers de l'ordre de 10 milliards FBU de la campagne café de 1994/95 prélevés sur le compte du Fonds de stabilisation.

Cependant, s'agissant de l'encadrement des activités agronomiques, il y a lieu de reconnaître qu'il y a eu beaucoup de relâchement après la réforme (voir 2.4.1). En outre, l'Etat a dû subventionner la filière entre 1999 et 2004 pour plus de 18 milliards FBU sous forme de certificat de bons de trésor à une époque où les cours étaient très bas. Mais le débat à ce sujet peut aussi faire porter la responsabilité à l'Etat car la fixation des rémunérations émanait de ses propres décisions (fixation des prix au producteur et des systèmes de rémunérations des autres intervenants par la GRQ et la RCA¹²).

2.4.1 Un impact négatif sur l'encadrement des activités caféicoles

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 (4 agents techniques seulement). La suppression du poste d'encadreur agricole collinaire en 1996-97 est venue empirer la situation. Pour redresser la situation, plusieurs formules ont été essayées notamment les contrats avec les DPAE¹³ et la responsabilisation des SOGESTALS 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 caféicoles. 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.

¹² La GRQ ou grille de rémunération qualitative était une espèce d'échelle mobile qui déterminait les rémunérations des intervenants (sauf les planteurs) en fonction de leurs charges. La GRQ a été remplacée en 1999 par la RCA (redevances connues d'avance). Cette dernière fixe les rémunérations en termes de pourcentage.

¹³ DPAE: Direction Provinciale de l'Agriculture et de l'Elevage.

3. Les débats portant sur la privatisation de la filière café

La quasi-totalité des intervenants dans la filière café s'accordent à souhaiter une réforme plus profonde par une plus large libéralisation et privatisation afin de réduire ou faire disparaître les lourdeurs administratives, d'améliorer la gestion et surtout d'établir une répartition transparente (éventuellement équitable) des revenus de la filière. Mais malgré les nombreuses études et séminaires aucun consensus n'a encore émergé sur les stratégies à adopter dans le cadre de cette réforme.

Les différents groupes d'intervenants dans la filière café: Producteurs, SOGESTALs, SODECO, SCEP (Service Chargé des Entreprises Publiques), OCIBU, Gouvernement et Bailleurs de fonds ont des approches différentes s'agissant de la vente du patrimoine de l'Etat dans la filière. Différentes options sont proposées par différents acteurs dans un contexte politique, social et économique qui a fortement changé.

3.1. Un contexte politique, social et économique profondément modifié

Depuis les premières mesures de privatisation et de libéralisation décidées en 1991 et même depuis celles prises entre 2000 et 2005, le contexte politique, social et économique a profondément changé. Entre temps, il y a eu la guerre civile, les négociations d'Arusha et l'accord qui en a résulté le 28/08/2000, la longue période de transition pré et post Arusha et les élections de l'année 2005. Ce long parcours a abouti à un profond changement des structures politiques du pays.

Au noyau ethnico-régional qui depuis 1972 avait monopolisé la réalité du pouvoir politique ont succédé des gouvernements de compromis plus inclusifs (au plan ethnique et régional) depuis la convention de Kajaga sur le partage du pouvoir entre l'UPRONA et le FRODEBU intervenue en 1994 jusqu'aux élections de 2005. Cependant, l'instabilité politique, l'insécurité ambiante, la distanciation entre l'élite dirigeante et les masses paysannes, la méfiance entre les élites politiques et économiques basées sur des considérations ethno-politiques n'ont eu cesse de continuer. Ainsi, pendant plus d'une décennie (de 1993 à 2005) de conflits politico-militaire, les préoccupations majeures du gouvernement bâti autour du tandem UPRONA-FRODEBU auront été davantage les questions de sécurité et de positionnement politique.

Les questions économiques ont été reléguées au second plan, de telle manière que l'on peut observer les lenteurs et le caractère superficiel des réformes économiques, dont celles en rapport avec la filière café. Par ailleurs ces gouvernements de transition n'avaient pas non plus les moyens financiers suffisants pour conduire ces réformes (embargo économique, rétention de l'aide au développement suspendue à des conditionnalités d'ordre politique, tarissement des ressources intérieures, déficit profond du budget...).

De toute façon, un tel contexte politique ne pouvait pas offrir des conditions optima pour réaliser des réformes politiquement sensibles et dont les implications s'étendent à de larges secteurs de la vie socio-économique du pays.

Les élections de 2005 qui ont porté le CNDD-FDD au pouvoir ont profondément modifié le paysage politique burundais. D'abord, la large victoire de ce parti lui confère non seulement la légitimité mais aussi une homogénéité politique au niveau du gouvernement. Ensuite, la volonté d'ouverture du CNDD-FDD vis-à-vis des membres de l'ethnie tutsie renforce l'assise nationale du gouvernement. Ces deux facteurs combinés créent une ambiance favorable aux réformes économiques et à la mobilisation des ressources financières pour soutenir ces dernières.

Cette atmosphère de décrispation ethno-politique lève en partie l'hypothèque de l'antagonisme ethnique dans la compétition pour la privatisation de la filière. Même si cette tendance doit encore se confirmer à plus long terme, un signal politique fort dans le sens du dépassement de l'antagonisme ethnico-politique constitue une nouveauté dont l'importance ne devrait pas être minimisée au vu de l'histoire du pays. Cette nouvelle donne lève quelque peu le rideau de méfiance qui a longtemps pesé sur les réformes économiques du pays particulièrement celles du secteur café où s'affrontaient de manière indirecte et voilée les intérêts ethniques (hutu-tutsi) et régionaux (entre le nord et le sud).

Alors que l'UPRONA et le FRODEBU avaient privilégié une conception plutôt élitiste du pouvoir, la nouvelle équipe dirigeante issue du CNDD-FDD, par ses profils socioculturels et son discours semble plus proche des préoccupations de la population à la base (voir différentes mesures adoptées en faveur de la population: baisse des prix des boissons locales et du sucre, gratuité de l'enseignement primaire, des soins de santé des enfants de moins de cinq ans et de l'accouchement pour les femmes enceintes, etc...).

Dans le cadre de la réforme du secteur café, cela se manifeste par une prise de distance du modèle de privatisation proposé par le SCEP qui reflète largement les préoccupations des bailleurs de fonds et principalement du FMI¹⁴.

Dans cette dynamique de changement, il faut aussi signaler la donnée démocratique car dans une société plurielle sensibilisée déjà sur les principes et les droits que la démocratie confère aux citoyens, les réformes économiques, y compris celles de la filière café, devront tenir compte des opinions exprimées par la population. Aussi faut-il ajouter que l'émergence de la société civile et des médias vont également peser dans l'opinion sur le sens qu'il faudra donner aux réformes économiques. Depuis le début du processus de paix et l'émergence de radios privées avec leur large écho en milieu rural, la conscientisation des droits de citoyens s'est renforcée au sein de la population.

Cependant, l'aggravation de la pauvreté (68% de la population vivant en dessous du seuil de la pauvreté) et la rareté d'autres ressources économiques favorisent aussi la crispation des opinions sur les réformes économiques et particulièrement autour de la privatisation de la filière café que beaucoup continuent à considérer comme un patrimoine commun qu'il ne faut pas toucher, ceci en dépit des milliards de francs que l'Etat y injecte chaque année en termes de subventions.

Au plan économique, la privatisation de la filière café se discute dans un contexte d'extrême pauvreté de la population et notamment des caféiculteurs, mais aussi de contraction de l'économie burundaise et de raréfactions des ressources et des opportunités économiques pour les élites. L'extrême pauvreté de la population plonge les très pauvres dans un cycle vicieux de vulnérabilité. Or le café joue un rôle primordial dans les revenus des pauvres. De l'enquête sur la pauvreté de la Banque Mondiale, il ressort que même si le café n'est pas la principale source de revenus des caféiculteurs, la vente du café demeure une source appréciable de revenus monétaires pour les ménages pauvres surtout que l'encaissement groupé leur permet d'avoir un volume relativement important d'argent en une fois, qu'ils peuvent réinvestir dans les actions sociales ou économiques.

En résumé, le contexte général dans lequel s'insère le processus de privatisation pourrait être défini comme un contexte d'incertitudes économiques et d'âpres luttes pour les ressources au niveau tant des élites que de la population à la base. Au niveau de cette dernière, caféiculteurs inclus, ceci s'accompagne de désespérance sociale et d'un esprit de revendication sociale aiguë. Le mouvement associatif des caféiculteurs est une bonne illustration de ce nouvel état d'esprit.

¹⁴ Entrevues.

3.2 Le débat sur la propriété du café

Le droit de propriété du café a nourri pendant longtemps le débat des principaux maillons du secteur café. La réforme de 1991 n'a pas précisé les droits des uns et des autres sur cette matière première convoitée par tous les intervenants. Car celui à qui échoit le droit de propriété du café détient *ipso facto* le droit de répartition des rémunérations.

L'Etat a toujours géré la production de café comme un bien public. C'est ainsi qu'il adoptait en dernier lieu les différentes grilles de rémunération des intervenants, fixait les prix aux planteurs et décidait de l'utilisation du fonds de stabilisation. Les planteurs de café réclament à ce jour la paternité sur ce produit qu'ils considèrent comme leur propre propriété à l'instar d'autres produits agricoles du terroir. Les planteurs revendiquent la propriété du café dès la pépinière jusqu'à l'exportation. Mais jusqu'à aujourd'hui, ni l'Etat ni aucun autre intervenant ne leur a reconnu ce droit. L'OCIBU, représentant attiré de l'Etat a géré la production comme la sienne. Les maillons industriels et intermédiaires de la filière (SOGESTALS, collecteurs de café parche) considèrent que le café leur appartient à partir du moment où ils l'ont acheté aux caféiculteurs.

Le débat a son importance, car certains croient que celui à qui on reconnaîtra cette propriété, bénéficiera de beaucoup de prérogatives sur sa commercialisation et ses rémunérations. Mais en toute objectivité un produit change de propriétaire dès qu'il change de mains après une transaction. Il revient aux uns et aux autres d'exercer pleinement leurs droits de propriétaires tant que le produit est encore dans leurs mains.

3.3 L'émergence du mouvement associatif des caféiculteurs

3.3.1 Une origine exogène

L'évènement socio-économique majeur actuel au niveau de la filière café est l'émergence du mouvement associatif des caféiculteurs. Ce mouvement revendique rien de moins que la propriété de l'outil de production de la première richesse du pays.

La forte mobilisation de ce mouvement de revendication de la base au sommet sur un thème essentiellement socio-économique constitue un des rares exemples de l'histoire sociale et politique moderne du Burundi où un mouvement de masse se constitue en dehors du champs de la question ethnique. Ceci ne signifie pas pour autant que ce mouvement ne soit pas exempt de contradictions ou de faiblesses.

La création d'associations des caféiculteurs a débuté en 1996 à l'initiative de l'OCIBU principalement pour remédier à l'effondrement de l'encadrement des caféiculteurs de l'OCIBU à la suite de la suppression du poste d'encadreurs agricoles sur les collines. Les SOGESTALS ont alors été sollicités pour s'impliquer davantage dans l'encadrement des caféiculteurs.

Pour palier à la défaillance des structures d'encadrement de la caféiculture, l'OCIBU a décidé d'organiser un 'auto-encadrement' des planteurs de café à travers la formation d'associations des caféiculteurs. Leur mobilisation autour des travaux de production caféière comme la taille, le paillage, la désinsectisation, l'application des engrais avait pour but d'augmenter la qualité et la quantité des cerises et de réhabiliter les caféières abandonnées.

L'OCIBU a passé un contrat dans un premier temps avec INADES-Formation Burundi pour l'initiation d'un programme pilote de création d'associations de caféiculteurs dans le Kirimiro, à Kayanza et à Ngozi. Au cours de l'année 1996, INADES a identifié des 'acteurs-relais', leaders potentiels du mouvement associatif avec l'aide de l'administration provinciale, des SOGESTALS et des DPAE. Les agronomes communaux et les encadreurs ont participé à l'identification de ces 'acteurs-relais', le plus souvent avec l'aide des planteurs ayant un certain niveau d'études et possédant un verger important, qui sont prêts à s'investir bénévolement dans le programme.

Deux associations ont été constituées dans le Kirimiro, à Kayanza et à Ngozi avant de s'étendre dans ces mêmes régions ainsi que dans la région de Kirundo-Muyinga.

En 1996-97, on a observé une adhésion en masse des planteurs qui y voyaient une opportunité d'accéder à l'aide humanitaire, aux intrants et aux semences. N'ayant pas obtenu dans l'immédiat les bénéfices escomptés, les attentes des paysans ont été déçues et au bout d'une année les leaders des associations choisis par les élites n'arrivaient plus à susciter l'adhésion des paysans.

En 1998, le mouvement ayant périclité, une restructuration a été entamée. Au niveau de chaque SOGESTAL impliquée, on a tenté d'identifier des leaders paysans qui représentaient réellement les caféiculteurs. INADES-Formation en concertation avec les SOGESTALS a choisi de créer de petites associations de proximité à l'échelle d'une, deux, ou trois collines, permettant une meilleure connaissance mutuelle des membres et un meilleur fonctionnement, ces associations étant appelées à se scinder au fur et à mesure de leur croissance en petits groupes de voisins vivant sur une même colline.

3.3.2 Une structure en développement rapide

Le mouvement associatif des caféiculteurs est structuré sur quatre niveaux, les associations de base sur les collines oeuvrant au niveau des lieux de vie des producteurs, les unions des associations collinaires autour des stations de lavage, les 5 fédérations des unions des associations au niveau des 5 SOGESTALS et enfin, la Confédération Nationale au niveau du pays. Pour être membre les producteurs doivent:

- avoir une caféière: certaines associations établissent un nombre minimum d'une centaine de caféiers;
- bien entretenir sa caféière;
- payer une cotisation allant de 3.000 à 40.000 francs par an.

Cette obligation permet de mobiliser des ressources propres des associations et garantit l'engagement de leurs membres. Cependant, étant donné l'état de pauvreté des paysans et la mentalité d'assistanat qui s'est développé chez la plupart d'entre eux, elle constitue aussi un obstacle à l'adhésion des plus pauvres. Sur un total estimé de 600.000 caféiculteurs, selon les chiffres de la Confédération, le mouvement rassemblerait au 31 décembre 2005 95.118 caféiculteurs soit près de 16% de tous les producteurs. Les estimations semblent être corroborées dans certaines SOGESTALS comme Kirimiro, Ngozi, Kanyanza et Kirundo-Muyinga mais pas dans le Mumirwa, où le mouvement associatif n'est vieux que d'une année du fait de la situation d'insécurité qui y a longtemps prévalu. Des visites sur le terrain, le développement rapide du mouvement et l'enthousiasme qu'il suscite au niveau des producteurs ressortent fortement.

Selon la Confédération, entre mars 2004 et décembre 2005 le nombre d'associations a augmenté de 148%, celui des membres de 202% et les épargnes de 224%¹⁵.

Les associations sont structurées toutes sur le même modèle. Elles sont composées d'une assemblée générale, d'un comité exécutif comprenant un président, un vice-président, un trésorier, un secrétaire et un conseiller; un comité de surveillance composé de 3 membres chargés de contrôler le comité exécutif, vérifier les comptes etc.; un comité d'arbitrage chargé de gérer les conflits. Les membres des comités sont élus pour 2 ans par l'Assemblée générale à travers un scrutin à bulletin secret. Certaines associations ont mis en place un système de contrôle externe des dépenses effectué par un membre d'une association voisine. Les

¹⁵ Confédération nationale des Associations des caféiculteurs du Burundi (CNAC), Pour la pérennité de la culture de café au Burundi, les producteurs proposent...

décisions concernant les dépenses comme celles relatives au crédit-soudure¹⁶ sont prises par les assemblées générales qui se réunissent régulièrement.

Les associations peuvent gérer des sommes relativement importantes d'une valeur de plusieurs millions de francs par exemple lorsqu'elles livrent des centaines de tonnes de cerises par campagne aux centres de collecte. Toutefois leur capacité de gestion financière reste encore faible pour gérer des montants importants.

Les membres des trois comités représentent leur association au niveau des unions, qui à leur tour élisent trois comités similaires. Les élus des unions doivent renoncer à leur mandat dans leurs associations de base respectives. En plus, chaque association mandate deux membres ne faisant pas partie d'un comité à l'assemblée générale de l'Union. Le même processus se répète au niveau des fédérations et de la confédération.

Les associations collinaires sont constituées de 10 à 80 membres et sont formées au niveau d'une ou plusieurs collines. Elles ont une fonction essentiellement économique dont les principales activités sont:

- La collecte des cerises, la gestion du centre de collecte et les paiements aux planteurs qui ont livré des cerises aux associations;
- L'octroi de petits crédits aux membres sur fonds propres;
- La distribution de crédits (crédit-intrants, crédit-consommation) obtenus par la fédération auprès d'une institution de micro-crédit ou d'aide d'organismes étrangers.

Les unions sont formées autour d'une station de lavage et s'occupent principalement des activités de collecte des cerises. L'adhésion n'est pas formalisée et ne requière pas le paiement d'une cotisation ce qui fait qu'elles n'ont pas de ressources propres. Elles bénéficient d'un support des SOGESTALs. Leurs activités principales sont:

- La coordination de la collecte et du transport des cerises, vérification des fiches d'enregistrement à la station de lavage; recouvrement auprès de la SOGESTAL puis distribution et paiements pour les cerises livrées par chaque association collinaire;
- L'approvisionnement en plants de caféiers produits par l'ISABU¹⁷;
- La supervision des traitements phytosanitaires;
- Le suivi des associations collinaires.

La fédération est formée au niveau d'une SOGESTAL. Ses principales activités sont:

- La coordination et le suivi des activités des unions et associations en collaboration avec les SOGESTAL;
- L'appui à la création de nouvelles associations dans l'encadrement, la structuration, la rédaction des textes de base;
- La représentation des planteurs à l'échelle régionale et la défense de leurs intérêts.

Les fédérations servent surtout de relais aux SOGESTALs pour la diffusion des messages techniques comme l'organisation des traitements phytosanitaires des caféiers. S'agissant de l'organisation de la collecte primaire de la cerise, elles signent des contrats avec les transporteurs et effectuent parfois des commandes groupées d'intrants.

La confédération nationale des associations des caféiculteurs dénommée MURIMA W'ISANGI a été créée en mars 2004 lors d'un atelier organisé par INADES à Bujumbura. Le comité de la confédération comprend 10 membres avec deux membres provenant de chaque fédération

¹⁶ Crédit soudure: crédit à court terme(une saison)fourni aux agriculteurs avant la récolte pour faire face à des besoins immédiats (frais médicaux, scolaires, petits équipements...) remboursable à la récolte.

¹⁷ ISABU (Institut des Sciences Agronomiques du Burundi) est la structure de l'Etat spécialisée dans la recherche agronomique.

régionale. La confédération a pour rôle principal la défense des intérêts des planteurs et leur représentation dans les instances de prise de décision de la filière.

Le mouvement associatif des caféiculteurs dispose de relativement peu de ressources propres. Les ressources des associations proviennent des cotisations des membres qui diffèrent d'une association à une autre ainsi que des marges bénéficiaires prélevées sur la collecte de la cerise. Certaines associations demandent une journée de travail gratuite par semaine pour la culture d'une petite parcelle de cultures vivrières dont le produit de la vente est versé au bénéfice de l'association. Ou encore elles se font verser une partie du salaire d'une journée de travail des planteurs. Les sources externes de fonds sont ponctuelles et proviennent d'ONGs pour des activités sporadiques. Les SOGESTALs contribuent aux coûts de fonctionnement des associations, des unions et des fédérations comme un bureau pour les fédérations, le transport des dirigeants ou encore des fournitures de bureau comme le papier, etc.

Les fédérations sont financées à partir d'une cotation des associations membres et certaines ont réussi à épargner des sommes relativement importantes qui visent à constituer plus tard un fonds de garantie auprès des institutions de micro-crédit.

La confédération ne dispose pas de fonds propres. Elle fonctionne grâce à des aides ponctuelles des SOGESTALs et des ONGs. La difficulté du mouvement des caféiculteurs de lever des fonds propres suffisants mais aussi des aides extérieures substantielles est peut-être une des manifestations de sa faiblesse organisationnelle au moment où il revendique des responsabilités importantes dans le cadre de la réforme de la filière.

3.3.3 Un mouvement qui répond aux aspirations de ses membres

A la relance du mouvement en 1998, les SOGESTALs et INADES-Formation Burundi, ont pu, en écoutant les planteurs, déceler des éléments solides qui pouvaient amener les paysans à s'associer. Parmi les principales contraintes à la mobilisation des planteurs, on peut citer la question du transport dans les régions, comme le Kirimiro, où les distances entre les champs des paysans et les stations de lavage sont importantes. Dans ces régions, le transport du café cerise se faisait soit sur la tête soit à vélo ou encore le café était acheté par des commerçants qui se chargeaient aussi du transport mais en offrant le plus souvent un prix inférieur au prix de référence. Aujourd'hui certaines associations louent des camions qui viennent ramasser le café à des centres de collecte. Elles s'occupent de l'enregistrement des quantités de café apportées par les planteurs, contrôlent la pesée et enregistrent aussi les paiements versés. L'organisation du transport du café à moindre coût par les associations augmente de façon importante les revenus des caféiculteurs.

La seconde motivation des caféiculteurs a été le contrôle de la pesée, des paiements et de la distribution des engrais durant lesquels les producteurs se faisaient souvent voler. Par la suite, les associations de planteurs ont élargi les services qu'ils rendent à leurs adhérents et aux caféiculteurs en général. Notamment la distribution des intrants est organisée par de nombreuses associations de façon beaucoup plus efficace que lorsqu'elle était effectuée par les SOGESTALs elles-mêmes. Certaines associations organisent aussi la taille collective des caféiers.

Enfin, peut-être le principal argument militant en faveur des associations est l'augmentation du prix du café intervenu d'abord lors de la campagne 2004-05 avec le second paiement aux planteurs de 30 FBU/kg de café cerise et le passage du prix du café cerise de 120 à 200 FBU/kg lors de la campagne 2005-06. Même si cela reflète principalement la hausse des cours mondiaux, la confédération se targue que c'est grâce à son action que cette augmentation du prix du café a pu se réaliser. Cette augmentation du prix du café a fortement modifié la perception que les caféiculteurs ont du café qui à leurs yeux est redevenu profitable.

Ainsi le regain de motivation, et même l'enthousiasme que l'on perçoit chez les caféiculteurs membres des associations, provient de l'ensemble de ces services, parmi lesquels on pourrait souligner trois en particulier: l'augmentation du prix du café, les micro-crédits, et la mobilisation sur des thèmes militants de revendication que les associations ont réussi à faire partager à leurs membres. Les différents services rendus par les associations ont permis de bonifier cette source de numéraire unique que représente la culture du café pour nombre de ménages pauvres.

A écouter les responsables des associations des caféiculteurs, il se dégage l'impression que leur mouvement peut véritablement sauver la culture du café d'un déclin encore plus prononcé en remobilisant et en motivant les planteurs.

Dans le débat portant sur la privatisation de la filière café et les revendications du mouvement associatif des caféiculteurs, la question de la représentativité est centrale. Un des éléments d'évaluation de cette représentativité est non seulement le ratio entre membres et non-membres, mais aussi la façon dont est perçu le mouvement par les non-membres. Des visites sur le terrain, il ressort d'une part une forte estime pour les associations du fait que la plupart des services qu'ils rendent aux membres sont étendus à l'ensemble des caféiculteurs membres et non-membres comme l'augmentation du prix du café, le transport, le contrôle des pesées, la distribution des engrais et des produits phytosanitaires, la distribution des engrais pour les cultures vivrières etc¹⁸.

Mais d'autre part, il existe un certain ressentiment contre les associations qui soit ne les contactent pas ou alors qui les contactent une fois et sans donner suite à ce contact pour qu'ils adhèrent. Le principal motif qui pousse les non-membres à vouloir adhérer est la perspective de bénéficier des micros-crédits, qui sont extrêmement importants pour les caféiculteurs principalement pour faire face à des problèmes ponctuels de survie durant la période de soudure, et aux frais scolaires et médicaux.

Parmi les principales raisons de non adhésion des caféiculteurs, il y a d'une part les faiblesses organisationnelles du mouvement qui n'arrive pas à capitaliser sur son succès et à intégrer tous ceux qui le désireraient et d'autre part les conditions d'adhésion (cotisations financières, travaux en commun) que certains trouvent contraignantes. Suite à un besoin urgent de cash, certains caféiculteurs préfèrent brader leur récolte et être payés directement par des intermédiaires ou encore l'écouler en contrebande au Rwanda (pour les régions frontalières). Il existe aussi des barrières plus psychologiques que matérielles qui font que finalement ce sont les caféiculteurs au statut social et économique un peu plus élevés qui adhèrent aux associations alors que les plus pauvres, qui sont les plus isolés socialement et les moins instruits, restent en marge de ce mouvement.

Le choix des dirigeants des différentes entités du mouvement se fait sur la base d'élections démocratiques sans interférence extérieure. Ainsi, le mouvement associatif des caféiculteurs a réussi presque complètement à garder ses distances vis-à-vis des partis politiques lors de la série d'élections de 2005. Presque tous les dirigeants du mouvement aux différents échelons se sont abstenus de se porter candidat aux élections. Au niveau ethnique, par la force du nombre, la plupart des dirigeants des échelons supérieurs du mouvement sont majoritairement hutus. Certains expliquent aussi la sous-représentation des tutsis dans les instances supérieures du mouvement par le fait que la caféiculture se pratique essentiellement dans les régions à forte prédominance hutue. Pour sauvegarder la cohésion sociale, une des conditions pour se présenter comme candidat à l'élection aux différents échelons du mouvement est de n'avoir pas été impliqué dans les violences ethno-politiques.

¹⁸ Cette image positive du mouvement associatif caféier auprès des non-membres est corroborée par les propos tenus par des non-membres durant certaines émissions de radio passant sur la radio Isanganiro une fois par semaine dédiées aux producteurs de café.

La culture du café étant traditionnellement une activité dominée par les hommes, les femmes sont sous-représentées dans le mouvement. Mais cette sous-représentation n'est pas extrême dans la mesure où si effectivement les femmes sont moins nombreuses à adhérer aux associations, elles n'en sont pas absentes non plus. Selon les chiffres de la Confédération, en septembre 2005, elle comptabilisait 18.179 femmes et 49.537 hommes soit un ratio de 36% de femmes.

S'agissant de la question de la représentativité du mouvement associatif des caféiculteurs vis-à-vis de l'ensemble des caféiculteurs, nous avons vu que le mouvement ne regroupe qu'environ 16% des caféiculteurs. Comme l'écrit la Confédération¹⁹, il n'est pas certain que le mouvement devrait avoir pour vocation de rassembler l'ensemble des caféiculteurs ou même une majorité d'entre eux. Les difficultés de gestion d'une structure trop importante risqueraient d'avoir un impact plutôt négatif.

Par les services qu'il rend aux membres et aux non-membres, la volonté affichée de nombreux caféiculteurs non-membres d'y adhérer et la bonne image du mouvement parmi l'ensemble des caféiculteurs permettent de dire que, pour le moment, le mouvement associatif semble bien représenter largement les intérêts de l'ensemble des caféiculteurs.

3.3.4 Un mouvement porteur d'espoir social

Le mouvement associatif des caféiculteurs formule des revendications de participation économique pour le moins audacieuses dans le contexte des mentalités et des relations entre subordonnants et subordonnés sociaux au Burundi.

Dans le cadre de la privatisation, le mouvement associatif à travers sa Confédération nationale revendique la propriété du café et des stations de lavage d'une part et d'autre part la participation dans le capital social des entités de la filière afin de participer de façon décisive à l'ensemble des opérations de la filière, de la culture jusqu'à l'exportation.

Avant de traiter plus en détails de ces revendications objet de la partie suivante, le degré de pénétration de ces revendications dans le corps du mouvement mérite d'être souligné. Des entrevues ont été réalisées dans les régions de Gitega, Ngozi et dans Bujumbura Rural correspondant à trois régions caféières différentes, avec des membres de différents niveaux de responsabilité dans la structure du mouvement et avec des simples membres, des responsables d'association collinaires, d'unions et de fédérations. Ce qui frappe d'emblée est l'homogénéité du discours sur les revendications du mouvement au niveau des différents responsables jusqu'au niveau collinaire. Certes selon le niveau de responsabilité, le niveau d'articulation des revendications est différent. Mais chez nombre de simples membres et chez la quasi-totalité des responsables rencontrés, le niveau d'émotion qui sous-tend ces revendications est très élevé démontrant une forte mobilisation et un soutien puissant du mouvement pour ces revendications.

L'étude de la Banque Mondiale sur les perceptions des producteurs de café sur la filière confirme ce fort soutien des caféiculteurs à la participation des associations au capital des stations de lavage, 58% des personnes interrogées se disent favorables. Parmi ce groupe, 62% disent qu'ils seraient prêts à contribuer financièrement à leurs associations si cela s'avérait nécessaire pour faciliter l'achat des actions²⁰.

Cette émotion révèle aussi la souffrance endurée, tous les caféiculteurs rencontrés ayant exprimés leur révolte face à l'exploitation trop longtemps subie. Le niveau de ressentiment est

¹⁹ Confédération Nationale des Associations des Caféiculteurs du Burundi (MURIMA W'ISANGI): Situation du mouvement associatif des producteurs de café-septembre 2005.

²⁰ Banque Mondiale, Burundi Diagnostic de pauvreté, draft, décembre 2005, p.61-62.

grand contre ceux que les caféiculteurs appellent de façon indéterminée 'les profiteurs' *abaryi* qui les ont obligés à cultiver durement un café en dessous du seuil de rentabilité alors que d'autres s'arrogeaient le fruit de leur travail.

Cette émotion ne s'exprime pas seulement de façon négative, elle se manifeste aussi dans l'attente de lendemains meilleurs basée notamment sur l'augmentation ces dernières années du prix au producteur et l'espoir que la prise en main de la filière par les caféiculteurs améliorera leurs revenus. La plupart des caféiculteurs rencontrés se disent prêts à assumer les fluctuations du marché et de la production du moment qu'ils puissent bénéficier des tendances haussières mais on peut se permettre d'en douter s'il n'y a pas de mécanisme de compensation pour faire face aux années de vaches maigres.

La résolution dans l'expression des revendications se fait aussi, de façon à peine voilée, menaçante lorsque la possibilité d'une fin de non recevoir de leur revendication de participation à l'actionnariat des stations de lavage est évoquée. Certains répondent qu'ils n'hésiteront pas à abandonner la culture du café, à arracher les plants ou encore à vendre au plus offrant en faisant référence au Rwanda. Au-delà des gratifications matérielles escomptées de la participation à l'actionnariat des stations de lavage, il semble bien que l'autre pendant des revendications des caféiculteurs associés est de nature sociale au sens large du terme à savoir une volonté de participation à la vie socio-économique du pays, d'être entendu et de s'approprier d'une culture pour laquelle ils disent qu'ils ont beaucoup souffert. Les attentes investies dans l'éventuelle appropriation même partielle des stations de lavage et de la filière de façon générale peuvent être une force pour le mouvement mais aussi une faiblesse car annonciateur des lendemains qui peuvent déchanter vu les contraintes structurelles qui pèsent sur cette filière.

En plus de ses revendications et activités spécifiques à la caféiculture, le mouvement associatif recèle des potentialités d'entraîner l'émergence d'un fort mouvement de structuration paysanne qui jusqu'à présent fait défaut au Burundi. Pour la première fois les agriculteurs ont pu trouver un leitmotiv fort qui les rassemble autour d'un intérêt réel et palpable (le café et ses revenus). Il peut aussi servir de base de la promotion du micro-crédit dans les régions caféicoles du pays comme illustré par le tableau ci-dessous²¹.

Tableau 5 Le rôle des associations dans la mobilisation du micro-crédit

Nom de la fédération	SOGESTALS couverte	Effectif des membres	Montant mobilisés dans les caisses de prévoyance FBU	Volume des crédits octroyés aux membres FBU
BONAKURE	KAYANZA	14.755	28.791.528	28.587.202
MFASHANGUFASHE	KIRUNDO-MUYINGA	17.036	28.277.585	16.647.545
NKORENGUKIZE	NGOZI	15.727	11.118.356	6.032.110
SHIRAMAZINDA	KIRIMIRO	15.009	20.536.315	16.856.545
MUCO W'IKAWA	MUMIRWA	5.189	6.342.700	0
TOTAL		67.716	95.066.484	68.123.402

En tant que force économique, les associations collinaires du mouvement peuvent aussi jouer un rôle important dans la cohésion sociale notamment dans la résolution des litiges fonciers qui sont si fréquents dans le milieu rural. Ici nous pensons aux difficultés éprouvées par les nombreux déplacés et rapatriés à récupérer leurs propriétés et parfois leurs caféières.

²¹ Confédération Nationale des Associations des Caféiculteurs du Burundi : Situation du mouvement associatif des producteurs de café .septembre 2005.

3.3.5 Les limites du mouvement associatif

Malgré sa croissance rapide et la pertinence de ses revendications, le mouvement associatif est limité dans ses actions par le manque d'expérience lié à sa jeunesse, ses faibles capacités et le manque de ressources financières.

Le mouvement se développe très rapidement mais cette croissance n'est pas vraiment maîtrisée car elle ne s'accompagne pas d'un renforcement des capacités et des structures surtout aux échelons supérieurs de l'organisation. L'insuffisance de ressources financières affaiblit les capacités opérationnelles des fédérations et les poussent à se référer aux SOGESTALS pour certains services (déplacements, matériels de bureaux, garanties bancaires pour accéder au crédit...). Une telle situation pourrait à la longue compromettre leur autonomie vis-à-vis des SOGESTALS et les amener à fonctionner comme des courroies de transmission de ces dernières vis-à-vis des échelons inférieurs plutôt que d'exercer une activité propre et autonome apportant une plus value au mouvement, alors que les associations et les unions disposent d'un potentiel important de mobiliser les fonds nécessaires à leurs opérations. La faiblesse du mouvement se manifeste aussi par le fait que ses représentants à la Confédération nationale semblent jouer un rôle plutôt effacé, l'essentiel du travail effectué à ce niveau étant largement assumé de façon très personnelle par le président avec l'assistance d'instances extérieures comme les SOGESTALS et Inades-Formation. Cette distance à la base et cette extraversion des niveaux supérieurs du mouvement pourraient handicaper le processus de redevabilité ('accountability') politique et financière vis-à-vis des membres à la base au cas où le mouvement continuerait à croître et se mettrait à gérer des ressources importantes.

D'autre part, le 'centre de gravité opérationnel et démocratique' du mouvement semble surtout se situer aux niveaux supérieurs du mouvement. La jeunesse du mouvement n'a pas encore produit une masse critique de leaders à la base ayant une profondeur d'expérience qui leur permettrait de suivre de plus près les activités des échelons supérieurs. De plus le très bas niveau d'études des leaders même au niveau des fédérations n'arrange pas les choses. Ainsi, la différence de niveau d'études et d'expérience du président de la Confédération par rapport à ses partenaires au niveau du comité de la Confédération explique pour beaucoup la dynamique qui s'est instaurée au sein de l'équipe.

Ce propos mérite cependant d'être nuancé car par ailleurs, l'homogénéité du discours politique articulé par les dirigeants aux différents niveaux de la structure quant à la nature des revendications du mouvement montre une capacité de communication importante entre le sommet et la base mais manifestement de façon essentiellement descendante.

Différents intervenants dans la filière café reprochent aussi aux OP (surtout les fédérations) leur grande proximité et parfois même leur dépendance vis-à-vis des SOGESTALS. Le développement du mouvement dans les différentes régions caféières dépend beaucoup de la nature de l'action du directeur général de la SOGESTAL concernée. Ainsi, l'action dynamique du directeur général de la SOGESTAL Kirundo-Muyinga a permis au mouvement associatif des caféiculteurs de cette région de non seulement rattraper leur retard vis-à-vis des régions caféières de Ngozi, Kayanza et Kirimiro constitués en premier mais de se développer plus rapidement en taille et en activités.

La question de la proximité des associations de caféiculteurs aux SOGESTALS ne doit pas être prise de façon simpliste. D'une part, ces institutions ont joué un rôle de premier plan dans le développement du mouvement associatif; d'autre part, cette proximité est légitimée par le résultat de l'entreprise et la bonne image que les producteurs de café ont des SOGESTALS de façon générale. Une étude portant sur les perceptions des caféiculteurs au niveau national a montré que les deux tiers des personnes interrogées avaient une image positive des SOGESTALS. Dans les zones rurales, la majorité des gens étaient impressionnés par la

baisse des écarts de pesées aux stations de lavage, le paiement rapide du café récolté et la création de nouvelles stations de lavages²² effectuée par les SOGESTALS.

Une autre inquiétude pourrait à la longue provenir de la récupération du mouvement associatif par des hommes politiques pour en faire des caisses de résonance de leurs partis ou des instruments de propagande au cours des campagnes électorales. Mais les dernières élections ont pu démontrer que le mouvement a tout fait pour prendre distance vis-à-vis des partis politiques.

Jusqu'à présent, les relations entre le mouvement associatif et les caféiculteurs non-membres sont exemptes de reproches car il n'y a pas encore beaucoup d'intérêts en jeu, notamment financiers. Comme le mouvement est en pleine croissance, il devra veiller à soigner la cohabitation des ses membres avec les non-membres pour sauvegarder la cohésion sociale sur les collines et le partage d'intérêts entre les caféiculteurs de différentes catégories.

En conclusion, le mouvement associatif des caféiculteurs présente des aspects novateurs dans le contexte social des campagnes burundaises avec une prise en charge d'importantes activités caféicoles (traitements phytosanitaires, collecte de cerises) par leurs propres associations. En répondant de façon très pertinente à nombre des contraintes des caféiculteurs, ces activités ont permis d'améliorer l'image de la caféiculture, de susciter un nouvel intérêt pour cette culture (nouvelles plantations, amélioration des entretiens agronomiques) grâce à l'augmentation des prix et aux seconds paiements.

Enfin, le développement du mouvement ne s'accompagne pas encore d'un véritable renforcement de ses structures. La jeunesse du mouvement est certainement une des principales causes de ces faiblesses. Malgré ses limites, la dynamique du mouvement porte espoir par son caractère d'authenticité et de force d'impulsion en milieu rural au niveau de ses orientations socio-économiques et ses dimensions transéthniques. Son combat constitue également un gage à l'émergence d'un mouvement paysan de revendications économiques au Burundi.

3.4 Les positions des différents intervenants dans le secteur café

Les divers acteurs de la filière ont des visions relativement différentes sur la façon dont devrait être menée la réforme de la filière. Parmi les positions et propositions faites par les différents intervenants, une large place sera faite aux propositions préparées par le Service Chargé des Entreprises Publiques (SCEP) du fait de leur importance en tant que propositions émanant de l'institution technique de l'Etat en charge du processus de réforme de la filière café.

3.4.1 La partie gouvernementale

L'instance gouvernementale en charge de la réforme de la filière café est le Comité Interministériel de Privatisation (CIP) qui a pour secrétariat technique le SCEP. Ce dernier a été chargé de définir une stratégie de désengagement de l'Etat de la filière café. En mars 2004, le document final de stratégie intitulé 'Plan de désengagement de l'Etat des filières de cultures de rente (café, thé et coton)' est paru. Dans la partie concernant la filière café, il est proposé des orientations pour la privatisation de chacune des entités de la filière. Pour ce qui concerne la privatisation des 133 stations de lavage publiques et la vente des actions de l'Etat dans le capital des SOGESTALS, objets de l'essentiel du débat, le SCEP propose une stratégie dont le centre de l'argumentaire porte sur les modalités de prise de participation des organisations des producteurs dans les SOGESTALS. Après un développement fortement unilatéral, mettant l'accent sur les faiblesses des associations de producteurs et le caractère marginal de la culture de café dans les exploitations agricoles, le SCEP présente trois scénarios de prise de participation de ces organisations de producteurs dans les SOGESTALS.

²² Banque Mondiale, Burundi Diagnostic de Pauvreté, draft, décembre 2005, p. 61.

- Scénario 1: La cession gratuite d'une partie des actions détenues par l'Etat;
- Scénario 2: La conversion des subventions issues de l'assistance bilatérale et multilatérale en actions en faveur des organisations des producteurs;
- Scénario 3: L'octroi d'une partie du capital à des conditions douces.

Dans le scénario 1 de la cession gratuite il commence par énoncer brièvement le principal avantage qu'il présente à savoir qu'il permettrait 'd'assurer aux organisations des producteurs, si elles étaient créées et renforcées, la participation dans le capital des SOGESTALS au moment du désengagement de l'Etat et l'accès aux dividendes qu'elles génèrent, ce qui augmenterait leurs revenus et ainsi réduirait leur pauvreté.'

Ensuite, le document présente les inconvénients de ce scénario au plan social, économique et juridique. Sur le plan social, le contribuable ne peut pas comprendre comment une catégorie de la population puisse devenir seule propriétaire d'un patrimoine qui jusqu'à ce jour appartenait à tout le monde. Cette dépossession de la population serait difficile à justifier. De plus, certains citoyens ayant été expropriés de leurs terres pour l'installation des pépinières, des plantations, des usines, des hangars de collecte ou même des pistes et maisons d'habitations, ils ne pourront pas comprendre comment ce patrimoine commun soit attribué à une seule catégorie de contribuables. Une décision de cette nature serait considérée comme une sorte de discrimination et d'injustice sociale envers les autres catégories de la population.²³

Au plan économique, le SCEP craint que les actions données aux organisations de producteurs ne soient rapidement l'objet de spéculation et vendues soit aux dirigeants de ces organisations ou à des intérêts privés à vil prix. Cette cession gratuite devrait aussi créer des jaloux chez le personnel des entités privatisées et les populations environnantes qui demanderont de recevoir les mêmes avantages. Au niveau juridique, la propriété des titres cédés gratuitement serait sujette à une remise en cause par ceux qui ne seraient pas d'accord avec des décisions de cette nature, des générations actuelles et futures, 'ce qui pourrait provoquer des conflits sociaux'.

S'agissant du scénario 2, le document explique sommairement que « cette cession gratuite pourrait être équivalente aux subventions d'équipement provenant de dons qui serviront à la réhabilitation de la filière café. »

S'agissant du scénario 3 privilégié par le SCEP, il est proposé qu'après l'intégration de la valeur des stations de lavage dans le capital des SOGESTALS, il soit déterminé à quel niveau les organisations des producteurs devraient être intégrées dans ce capital. A la suite de quoi, une part de ces actions serait réservée à ces organisations qu'elles acquerraient à crédit remboursable sur 20 ans et sans intérêts. L'Etat ou une institution financière gérerait le paiement par les caféiculteurs de ce crédit.

Les propositions du SCEP ainsi que l'argumentaire qui le sous-tend cherche de toute évidence à limiter autant que faire se peut l'intégration des organisations des producteurs dans le capital des SOGESTALS et stations de lavage une fois qu'elles seront privatisées. Le manque d'équilibre de ces propositions et de leur argumentaire a poussé les bailleurs de fonds et les représentants des sociétés des filières café, thé et coton à exiger la présentation des contre-arguments liés aux scénarios présentés. Demande à laquelle le SCEP a donné son accord.

Le nouveau gouvernement tout en souscrivant au principe de la réforme, c'est-à-dire à la libéralisation et à la privatisation de la filière veut se donner le temps d'étudier la question plus à fond. Pour ce faire, le projet PAGE²⁴ vient de commanditer une étude sur la meilleure stratégie

²³ Plan de désengagement de l'état des filières de cultures de rente (café, thé et coton), p. 40.

²⁴ PAGE: projet d'appui à la gestion économique, financé par la Banque Mondiale

de privatisation des stations de lavage, des SOGESTALS et de la SODECO ainsi que le cadre légal et réglementaire de la restructuration de l'OCIBU.

Le gouvernement est en principe favorable à une large participation y compris des OP dans l'actionnariat des stations de lavage privatisées. Ainsi, dans le projet de loi portant sur la privatisation de la filière café, la disposition contenue dans la loi de 1991 stipulant que les membres du CIP, du gouvernement, les experts du SCEP et les consultants ayant travaillé sur le dossier de privatisation ne peuvent se porter acquéreur des entités à vendre a été élaguée. En lieu et place, il est proposé que les résultats des évaluations des entités à vendre soient rendus publics afin que ceux qui ont travaillé sur le dossier de privatisation aient le même niveau d'information que les autres candidats.

3.4.2 Le contre-argumentaire aux propositions du SCEP

En gros la contre-argumentation présentée nuance l'évaluation des faiblesses des organisations des producteurs de café en confirmant leur existence depuis 1997 ainsi que le fait qu'elles sont présentes dans l'ensemble des SOGESTALS et que déjà à l'époque (2004) elles jouissaient d'un certain niveau de représentativité. Le contre-argumentaire propose qu'avant d'intégrer les OP dans le schéma de privatisation, il faudrait étudier de façon plus fine et avec des critères précis cette représentativité.

S'agissant des scénarios proposés par le SCEP, vu la pertinence du contre-argumentaire vis-à-vis du centre d'intérêt de la présente étude, il vaut la peine de la reproduire en partie. Concernant le scénario de la cession gratuite et des problèmes d'équité, la contre-argumentation s'articule de la façon suivante:

Sur le plan social:

- Il faut prendre en compte des pertes subies par les producteurs durant de nombreuses années (ventes à perte). De plus il faut noter que ces producteurs n'avaient pas le choix;
- Environ 600.000 familles, soit une part très significative de la population (40%) du Burundi, sont impliquées dans la culture du café, sans compter les emplois périphériques venant se greffer sur cette culture;
- Au niveau social ces ventes à perte avec obligation de produire sont une véritable dépossession pour le producteur et il serait tout à fait justifié de rétablir un équilibre par des actions gratuites à ces mêmes paysans;
- Les prélèvements sur le fonds de stabilisation et le fonds d'égalisation, s'élevant à des milliards de FBU qui ont été mis dans le budget de l'Etat, ont longtemps profité à l'Etat. Raison pour laquelle il serait équitable de donner des actions gratuites aux producteurs pour compenser les dommages subis par ces derniers.

Sur le plan économique:

- Il faut une implication visible des producteurs dans la gestion des entités de la filière;
- Il faut un renforcement des liens entre le producteur et la culture de rente ce qui aurait pour principal effet de réduire considérablement le risque de voir les producteurs abandonner le secteur qui présente un intérêt capital pour le pays;
- Le risque sur la 'spéculation par la revente des actions à vil prix' peut être facilement évité par l'introduction dans les contrats d'une clause de non-cessibilité variable dans la durée. Dans ce cas, l'argument du SCEP comme quoi la décision profitera aux opérateurs privés ne sera plus fondé;
- La position des salariés par rapport à celle des producteurs n'est pas du tout la même, car les salariés ont continué à recevoir leur rémunération alors que les producteurs ont été fortement lésés. Raison pour laquelle on ne peut pas considérer que les salariés des autres entreprises à privatiser seront en droit de demander les mêmes avantages que les producteurs de café.

Sur le plan juridique:

- La cession gratuite n'est pas prévue par la loi burundaise sur les privatisations. Pour mettre en œuvre cette option il serait nécessaire de procéder à une modification des textes et du cadre juridique. L'avantage comparé de la modification du cadre juridique serait de permettre une meilleure transparence dans la prise de décision (débat et vote au parlement). Pour éviter une modification de la loi, il pourrait être décidé de remplacer la cession gratuite par une vente à prix symbolique.²⁵

La contre-argumentation propose le scénario suivant:

- Que les OP bénéficiant d'une distribution d'actions doivent parler au nom de l'ensemble des producteurs et les revenus issus des actions redistribués à tous sauf une petite partie qui serait affectée aux frais de gestion;
- Il faudrait prévoir une période de transition de 5 ans par exemple durant laquelle les OP ne jouiraient que de l'usufruit des actions qui leur sont octroyées comprenant aussi le droit de vote;
- Après cette période transitoire, une évaluation de la représentativité de l'OP sera effectuée et permettra d'autoriser le transfert en nue propriété à celle-ci tout en gardant l'incessibilité des actions;
- La part des producteurs pourrait se situer autour de 30 à 35% du patrimoine.

Le document du SCEP après s'être prononcé sur le premier thème central du débat sur la privatisation des SOGESTALS et des stations de lavage, portant sur la façon d'intégrer les producteurs dans la filière privatisée fait de propositions sur le second thème central à savoir les modalités d'allotissement de la vente des stations.

Le document du SCEP propose 3 scénarios quant à l'allotissement dans la vente des stations de lavage:

- Le premier scénario consisterait à incorporer la valeur des stations de lavage dans l'augmentation du capital social des SOGESTALS. Cette approche aurait l'avantage de pérenniser l'activité des SOGESTALS en gérant des stations qui leur appartiennent à part entière.
- Comme certaines stations sont plus rentables que d'autres, le deuxième scénario prévoit de regrouper les stations les plus rentables avec d'autres qui le sont moins dans les mêmes allotissements. Les stations de rentabilité moyenne seraient elles aussi rassemblées dans les mêmes allotissements. Cette façon de procéder aurait l'avantage de favoriser la vente des stations moins rentables.
- Le troisième scénario prévoit la vente des stations de lavage une à une indépendamment de leur rentabilité. Cette solution aurait l'avantage de permettre à chacun d'acheter ce qu'il veut. Selon le SCEP, les stations moins rentables et moins chères devraient pouvoir intéresser des acquéreurs ayant une surface financière moins grande.

Dans son document, le SCEP indique préférer le scénario 1 qui permettrait de pérenniser l'activité de gestion des stations de lavage assumée par les SOGESTALS. Cette solution permettrait aussi de résoudre l'épineux problème d'allotissement des stations. Mais depuis, la position du SCEP semble avoir évolué dans le sens du scénario 3 à savoir une vente des stations de lavage par unité individuelle qui a les faveurs du FMI notamment²⁶.

En conclusion, la stratégie du SCEP a l'avantage de poser clairement les termes du débat portant sur la privatisation des SOGESTALS et des stations de lavage. Le premier enjeu de cette privatisation porte sur la place à accorder aux associations de producteurs dans le capital social de ces entités. Le second débat porte sur l'allotissement des stations de lavage à vendre.

²⁵ Ibid.

²⁶ La principale indication de cette évolution est le lancement du 25 juillet au 23 septembre 2005 d'un avis de mise en vente de deux stations de lavage Nkondo et Gasave suspendue par le nouveau gouvernement.

De toute évidence, l'analyse du SCEP ainsi que ses propositions cherchent à restreindre et à rendre compliquée la participation des caféiculteurs. Le document du SCEP, en évoquant un problème d'équité vis-à-vis du reste de la population dans l'octroi à titre gracieux d'une partie du capital social des SOGESTALS et des stations de lavage aux OP en faisant totalement abstraction de l'exploitation historique des caféiculteurs par l'Etat, défend une position partisane en faveur de l'Etat, ce qui peut se comprendre pour un service public qu'est le SCEP.

3.4.3 Les caféiculteurs

Les associations de caféiculteurs soutiennent fortement la réforme de la filière café même s'ils privilégieraient un rythme d'exécution plus lent, afin de leur permettre de mieux s'y préparer. Une de leurs premières revendications est la séparation du rôle d'opérateur et de régulateur de l'OCIBU. Ils réclament aussi un audit sur l'origine et la propriété des actions que l'OCIBU détient dans le capital de certaines banques. L'idée que défendent les caféiculteurs est que les nombreuses ponctions exercées sur le prix au producteur notamment les prélèvements qui ont alimenté le service de la dette extérieure de la filière, la taxe verger portant sur leurs propres champs de café et l'usage à d'autres fins du fonds de stabilisation lorsque celui-ci était excédentaire, fait en sorte qu'un certain nombre d'immobilisations gérées par l'OCIBU devraient leur revenir de droit.

Dans la même ligne d'argumentation, les caféiculteurs posent comme principe que ces ponctions sur le prix aux producteurs ont déjà payé largement les stations de lavage dont ils revendiquent la propriété. Il semble que ce discours maximaliste peut être considéré comme une base de négociation. Mais leur objectif ultime dans le processus de privatisation est que l'Etat leur cède à titre gracieux une part majoritaire de la valeur des stations de lavage; d'autre part que la structure SOGESTAL actuelle soit conservée car leur mouvement est structuré autour d'elle.

L'autre argument avancé par les caféiculteurs est que la vente des stations de lavage par unités individuelles ou en petits lots, tels que proposés par d'autres acteurs ne permettrait pas à certaines stations de lavage qui ne reçoivent pas assez de matière première de trouver acquéreur. Ceci aurait des conséquences préjudiciables aux caféiculteurs des alentours qui pourraient avoir des difficultés à écouler leur production.

L'une des raisons de l'insistance des associations de caféiculteurs à se voir confier le contrôle majoritaire des stations de lavage est la profonde méfiance qu'ils entretiennent envers d'autres intervenants de la filière. Les caféiculteurs craignent que les opérateurs privés qui se rendraient acquéreurs des stations de lavage risquent, après quelques années de vaches maigres, d'abandonner l'activité caféière. La volonté des OP de contrôler de façon majoritaire le capital social des stations de lavage ne vise pas en premier lieu les dividendes qu'elles pourraient en retirer car, divisés par le nombre de planteurs, cela ne représenterait pas grande chose. Les OP voudraient plutôt rendre pérenne la culture et investir ces dividendes dans des actions de développement collectif.

La volonté de contrôler le capital social des stations de lavage et la présence de ces mêmes OP dans le capital des autres entités de la filière a pour principal objectif, l'appropriation du café sur toute la chaîne de la filière, le contrôle des ventes, le contrôle de la prise de décision au niveau de la transformation primaire et l'accès à l'information privilégiée grâce à la participation dans toutes les autres entités de la filière.

Pour répondre à ceux qui doutent de leurs capacités de gestion, les OP répondent qu'ils n'ont pas l'intention de faire des coopératives gérées par eux-mêmes, mais plutôt qu'ils comptent confier la gestion à des sous-traitants professionnels.

3.4.4 Les SOGESTALS

Proche de cette position, il y a les SOGESTALS. Celles-ci aussi soutiennent le principe de la réforme de la filière, mais avec un rythme d'exécution plus lent afin de mieux maîtriser le processus. Leur revendication immédiate est la réduction du rôle de l'OCIBU afin qu'il ne joue plus qu'un rôle de régulateur, par voie de conséquence ceci signifierait la libéralisation effective et complète de la filière.

Elles réclament la possibilité immédiate de procéder à des ventes directes qui leur permettraient selon eux de négocier des prix supérieurs à ceux pratiqués par les exportateurs burundais traditionnels dépendant des négociants internationaux et à avoir accès à des financements internationaux à des taux d'intérêts très inférieurs à ceux ayant cours localement à travers notamment des ventes à terme du café.

Elles demandent qu'ils soient prioritaires dans l'acquisition des stations de lavage vu leur expérience et le fonds de commerce investi dans la filière café. Selon les porte-paroles des SOGESTALS, la privatisation atomisée avec des allotissements des stations de lavage de petites tailles conduirait à leur liquidation vu qu'elles sont structurées autour de ces dernières. Or la convention qui les lie à l'Etat leur octroi un droit de préemption et donc la priorité dans l'acquisition des stations de lavage. Les actionnaires des SOGESTALS seraient prêts à réclamer des compensations en cas de non-respect de cette clause.

3.4.5 Les exportateurs

A l'opposé de cette position, il y a celle exprimée par les exportateurs. Comme les deux acteurs précédents, les exportateurs, tout en soutenant la réforme de la filière, préféreraient qu'elle se fasse à un rythme plus lent afin qu'elle soit mieux maîtrisée. Ainsi comme mesure intermédiaire à la privatisation totale de la filière, ils proposent l'ouverture à la concurrence de la location des stations de lavage et donc la remise en cause du monopole exercé par les SOGESTALS en la matière. De façon logique, les exportateurs sont contre les ventes directes entre transformateurs et les négociants internationaux qui menaceraient leur position dans la filière.

S'agissant de la vente des stations de lavage, les exportateurs soutiennent la vente des stations de lavage en petits lots d'une à trois stations qui selon eux permettrait de mieux garantir la qualité et la traçabilité du café, une des conditions pour l'obtention d'un bon prix au plan international. Ils expliquent aussi que ces petits lots seraient financièrement plus à la portée des acquéreurs burundais. Selon eux une vente des stations de lavage par structure SOGESTAL risque de mobiliser des fonds importants qui exclurait les burundais au profit d'acquéreurs étrangers.

Ils s'opposent à la pérennisation des structures SOGESTALS dont ils critiquent le gigantisme qui aurait fortement contribué à la diminution de la qualité et des rendements du café burundais. Les exportateurs accusent les SOGESTALS de manipuler les producteurs car en fin de compte, selon eux, l'essentiel pour les caféiculteurs est le prix du café qu'ils reçoivent. Ils militent pour une ouverture et une transparence totale du processus de privatisation des stations de lavage et des SOGESTALS pour lesquelles ils sont prêts à participer dans le capital.

3.4.6 Les départeurs

En tant que principal départeur public, la SODECO est aussi concernée par ce débat. Mais vu la libéralisation intervenue dans ce maillon, ses difficultés structurelles et surtout ses déficits financiers importants, le débat autour de la privatisation de la SODECO ne semble pas intéresser beaucoup l'opinion publique. L'intérêt se focalise beaucoup plus sur le maillon déterminant de la production et de la propriété du café qui est constitué des stations de dépulpage lavage.

Par contre, les propriétaires des usines privées de déparchage sont intéressés par l'acquisition des stations de lavage pour mieux garantir leur approvisionnement en matière première. La Sonicoff a bien saisi cette approche en construisant ses propres stations de lavage. Rien n'indique que la Sonicoff et la Sivca resteront indifférentes à la vente des stations de lavage.

La SODECO restructurée en deux entités plus viables pourrait aussi s'intéresser à l'acquisition de stations de lavage pour sécuriser son approvisionnement en matière première.

3.4.7 Les employés des entités à forte participation étatique

La filière café emploie un grand nombre de travailleurs contractuels et saisonniers. Ces derniers sont surtout utilisés en grand nombre par les SOGESTALs dans les stations de dépulpage-lavage au cours de la campagne de récolte. Mais le débat de la réforme des entreprises du secteur café intéresse davantage les agents contractuels qui disposent des emplois permanents et qui craignent à la privatisation de les perdre ou de perdre certains avantages sociaux déjà acquis.

Tableau 6 personnel contractuel des sociétés publiques du secteur café au 31/08/06²⁷

Société	Nombre d'agents contractuels
OCIBU	120
SODECO	200
SOGESTAL MUMIRWA	174
SOGESTAL KIRIMIRO	315
SOGESTAL KAYANZA	253
SOGESTAL NGOZI	200
SOGESTAL KIRUNDO-MUYINGA	192
TOTAL	1454

Pour un pays non industrialisé où l'emploi salarié est un moyen important de survie et d'ascension sociale, la réforme ne laisse pas indifférent un nombre si important de travailleurs, en particulier les cadres et les dirigeants qui ne sont pas rassurés si les futurs repreneurs des entreprises vont les maintenir en place.

Les porte-paroles de ces employés sont peut-être parmi les intervenants qui sont les plus hostiles à la réforme et à la forme que l'on veut lui donner, en particulier la privatisation qu'ils accusent d'être imposée par les bailleurs de fonds. Ils soulignent la crainte que la privatisation de la filière risque de mener à des licenciements massifs d'une force de travail qui avait acquis des habiletés professionnelles sans garantie d'être reprise par les acteurs privés ou de trouver du travail ailleurs dans le contexte de chômage massif que connaît le pays. Ils s'appuient en cela sur le fait que dans les nombreuses discussions et études portant sur la réforme de la filière, le plan social d'accompagnement pour les employés occupe très peu de place. Les cadres de ces entreprises proposent une atomisation des actions de la privatisation afin de permettre aux employés intéressés à participer au capital des entités privatisées.

3.4.8 Les bailleurs de fonds

Le FMI est le bailleur le plus pressant pour l'achèvement de la réforme du secteur café. Face aux déficits structurels de la filière café et leur poids sur les finances publiques, le FMI a pour position l'achèvement le plus rapide possible de la privatisation de la filière. Pour cette institution, la réforme de la filière café représente la priorité dans le processus des réformes économiques du pays. Selon cette institution, une bonne gestion de la transition entre le système libéralisé et le système administré devrait s'étaler sur une période la plus courte possible.

²⁷ Source: données recueillies auprès des sociétés concernées (OCIBU, SODECO et SOGESTALs).

Pour le FMI, il faut remplacer le monopole de l'Etat, des SOGESTALs et des stations de lavage tout en évitant de créer des monopoles privés. Ceci veut dire en clair que le FMI favorise l'option de ventes des stations de lavage par lot individuel c'est-à-dire une à une. Ainsi cela permettra de libérer les caféiculteurs qui sont actuellement captifs des stations de lavage et des SOGESTALs en laissant le libre jeu du marché.

La pression des bailleurs de fonds pour l'achèvement rapide de la réforme les a amenés à retarder le versement de l'aide face à ce qu'ils perçoivent comme des retards. Ainsi, l'évaluation du programme du FMI pour la conclusion de la 3ème revue a été retardée. La Banque Mondiale qui en la matière semble suivre le FMI a retardé le décaissement d'un montant de 35 millions de dollars qui était prévu en novembre 2005 mais qui a été décaissé par la suite.

Parmi les principaux bailleurs de fonds du pays impliqués dans la filière café, la Commission Européenne semble moins directive quant au rythme et à la stratégie de réforme du secteur. Elle comprend bien les inquiétudes du gouvernement relatives au processus des réformes. Elle s'est engagée à appuyer la réhabilitation des stations de lavage et des pistes café afin d'optimiser la valeur de ces entités avant leur mise en vente contrairement au FMI qui prône de privilégier celles qui sont plus rentables. Tout en proposant une participation des organisations de producteurs à hauteur de 25% au minimum au capital des stations de lavage, elle s'est aussi engagée à renforcer les capacités des associations des caféiculteurs afin qu'ils puissent mieux répondre à leurs obligations managériales à venir. La Commission Européenne n'est pas hostile par principe à une augmentation des parts des OP dans le capital social des stations de lavage; mais au-delà de 25%, le gouvernement devrait prendre en charge les modalités d'intégration de ces organisations.

Conclusion

On peut schématiquement affirmer qu'il existe deux options aux positions très antagoniques dans le débat portant sur la privatisation des SOGESTALs et des stations de lavage:

1. Une option qui propose une participation minimale des OP dans le capital social des stations de lavage concédées à titre onéreux plutôt que gracieux. Ce camp propose aussi une vente de ces stations par unité de 1 à 3 et la suppression subséquente des SOGESTALs. Dans ce camp on trouve l'ABEC (Association Burundaise des Exportateurs de Café), le SCEP et le FMI.
2. Une seconde option qui propose une intégration de la valeur des stations de lavage dans le capital social des SOGESTALs et la vente des stations de lavage par structure SOGESTAL. S'agissant de la participation importante des OP, il existe des nuances entre les positions des deux principaux membres de ce camp, à savoir les OP et les SOGESTALs. Les OP veulent une participation majoritaire concédée à titre gracieux tandis que les SOGESTALs voudraient se réserver la priorité dans l'acquisition des stations de lavage du fait du droit de préemption incluse dans la convention qui les lie à l'Etat et donc détenir éventuellement la majorité des actions. Dans ce camp, malgré ces nuances, on trouve solidaires, les OP et les actionnaires et employés des SOGESTALs.

Les principales lignes de clivages entre les deux options en présence sont des conflits entre des intérêts acquis et des intérêts cherchant à se frayer un espace plus important dans la filière café. Alors que certaines élites du pays ont rapidement investi de façon volontariste dans le capital des SOGESTALs lors de leur création en 1991, des milieux d'affaires qui avaient quelque peu raté le coche ont tenté de faire procéder à une nouvelle ouverture du capital social des SOGESTALs, dès la montée des cours du café en 1994, mais les intérêts déjà en place y ont fait échec.

D'autre part, le mouvement associatif des caféiculteurs constitue une force sociale importante et en croissance dans le milieu rural qui veut s'affirmer à tout prix. Par ce fait il pourrait aiguïser les appétits des élites des régions caféicoles qui pourraient s'en servir pour leurs ambitions socio-économiques.

La réforme de la filière couvre aussi d'autres entités où l'Etat détient des participations financières importantes comme la SODECO et l'OCIBU.

3.5 La libéralisation et la privatisation du déparchage du café

Pendant longtemps le déparchage du café burundais a été réalisé par la SODECO (Société de déparchage et de conditionnement du café). Depuis 1995, cette fonction a été libéralisée et deux sociétés privées (Sonicoff et Sivca) ont vu le jour. Alors que la SODECO a une capacité installée de 60.000 tonnes de café vert à raison de 30.000t pour chacune des usines de Songa à Gitega et de Buterere à Bujumbura, les deux usines privées totalisent une capacité installée de 10.000t.

Par rapport à la composition du capital, les entreprises de déparchage se répartissent en trois catégories:

- La SODECO qui se caractérise par une prédominance des actions de l'Etat (82%) et une absence des caféiculteurs dans le capital,
- La Sonicoff dont le capital appartient à un seul actionnaire,
- La Sivca où pour la première fois il y a eu une large participation populaire dans le montage financier. Les apporteurs de café parche disposent de 14.5% pendant que les petits épargnants dont les caféiculteurs totalisent 48.2% des actions²⁸.

Le cas de la Sivca est révélateur de l'intérêt élevé et de la réponse positive que les caféiculteurs et d'autres petits épargnants pourraient apporter en cas d'ouverture du capital des sociétés publiques de la filière. La mobilisation financière observée à la création de la Sivca a transcendé les clivages ethniques ; une réponse large des communautés a démontré qu'une réforme bien menée pourrait être un élément de réconciliation, de rassemblement, d'unité et de la cohésion de la population et de développement décentralisé.

S'il y a privatisation dans le maillon du déparchage, elle ne peut concerner que la SODECO et dans une moindre mesure la vente du patrimoine des anciennes usines de la Ceduca (machines, terrain et bâtiments) et de ce qui reste d'Unicafé et de l'UCB (terrain et bâtiments) nationalisées en 1976 et actuellement gérées par le service du patrimoine de l'OCIBU.

La privatisation de la SODECO

La SODECO est une entreprise mixte où l'Etat dispose encore de parts importantes (82%). Elle-même est issue d'un processus de privatisation car son statut actuel ne date que de 1992, date à laquelle le capital de l'entreprise a été ouvert au secteur privé. La SODECO gère deux usines de grande capacité (Buterere et Songa) qui font partie du patrimoine de l'Etat géré par l'OCIBU.

Par rapport au faible production nationale, les usines de la SODECO sont surdimensionnées et rarement elles tournent toute l'année. Cette situation est rendue encore plus inconfortable par la concurrence exercée par les deux déparcheurs privés et par l'instabilité de la production qui accuse des signes de régression.

Pour prendre en considération les intérêts des caféiculteurs et du reste de la population burundaise, la privatisation de la SODECO devrait ouvrir largement le capital aux privés de tous horizons et aux organisations des caféiculteurs. Comme dans les SOGESTALs, les OP pourraient bénéficier de l'Etat d'un certain nombre d'actions en volume significatif (au moins 20% des actions) pour y avoir une voix significative. L'entrée des OP et des SOGESTALs dans le capital de la SODECO permettrait d'assurer son approvisionnement régulier en matière première et d'alléger le fardeau financier de l'Etat dans cette entreprise.

²⁸ Source: procès-verbal de l'Assemblée constitutive de la Sivca.

Scénarios de privatisation de la SODECO

La privatisation de la SODECO peut se faire soit en un seul lot dans le format actuel de la société, soit en deux lots distincts avec deux sociétés distinctes constituées autour des usines de Buterere et Songa. Pour les deux options, la valeur des usines devra au préalable être incorporée dans le capital de la société.

- La privatisation sous le format actuel d'une SODECO ayant deux usines présente plus d'inconvénients que d'avantages. Cette entreprise serait gigantesque et bâtie autour d'un capital financier énorme avec des probabilités élevées que le capital soit repris par des opérateurs étrangers. Les caféiculteurs et les petits épargnants des régions caféicoles desservies par les deux usines risquent de n'y avoir pas de place. Le risque est aussi grand que la société ne puisse pas intéresser beaucoup d'investisseurs suite au cumul des déficits élevés (3.7 milliards FBU à la fin de l'exercice 2005/06²⁹) et aux charges récurrentes élevées dans un contexte d'une production et des prix instables.
- La privatisation de la SODECO en deux lots constitués de sociétés distinctes autour des usines de Buterere et Songa.
Cette dernière option présente de nombreux avantages économiques et sociaux:
 - les nouvelles sociétés seront de taille moyenne et donc faciles à gérer.
 - le capital d'importance moyenne et l'actionnariat national plus facile à mobiliser.
 - l'actionnariat pourra se constituer dans le bassin caféicole proche des usines et de cette manière susciter plus d'intérêts à la caféiculture.
 - les unions et les fédérations des caféiculteurs pourront adhérer plus aisément aux nouvelles sociétés et s'en rapprocher davantage.
 - l'approvisionnement en matière première sera plus facile et pourra mobiliser les OP actionnaires dans la société.
 - les retombées économiques de l'entreprise pourront exercer un effet de levier sur l'économie régionale.
 - un actionnariat inclusif et populaire autour des intérêts économiques communs renforcera nécessairement la réconciliation et l'unité nationale.

Dans ce scénario, les deux sociétés devront affronter la concurrence des démarcheurs privés installés respectivement à Gitega et Bujumbura.

L'importance des parts de l'Etat dans la SODECO privatisée

Dans les deux cas d'allotissement, l'Etat doit se désengager de façon plus significative et vendre ses actions pour ne garder qu'un maximum de 40% pour lui permettre de disposer d'une capacité suffisante de décision dans ce maillon. Plus concrètement, l'Etat doit vendre au moins la moitié des actions qu'il détient actuellement dans la société.

La vente des actions de l'Etat se trouvant à la SODECO doit se faire dans un cadre qui permettrait l'entrée d'un actionnariat diversifié, plus ouvert aux caféiculteurs, par cession gratuite d'une partie des actions au mouvement associatif, aux petits épargnants et au personnel de la SODECO et aux propriétaires des stations de dépulpage lavage.

La vente du patrimoine des usines nationalisées en 1976 (Ceduca, Unicafé, UCB) suscite moins d'intérêt social. L'Etat devrait vendre au plus offrant ce qui reste de ce patrimoine.

²⁹ Voir les états financiers présentés à l'Assemblée Générale des Actionnaires de la SODECO: 29/08/2006.

3.6 La réforme de l'OCIBU

La réforme de l'OCIBU est en débat depuis plusieurs années. L'OCIBU dans son format actuel est aussi une société mixte dans laquelle se trouvent des actions de l'Etat, des sociétés mixtes impliquées dans le café d'une manière directe ou indirecte (banques, assurances, SOGESTALS...), des privés et de façon marginale les caféiculteurs. Mais le poids de l'Etat est resté très prépondérant dans la gestion et la prise de décisions (fixation de la grille de rémunération, des prix, gestion de la commercialisation, garanties bancaires aux entités du secteur, décisions administratives...).

Plusieurs réflexions ont été réalisées sur la manière dont pourrait se faire au mieux cette réforme. Dans l'esprit d'une privatisation inclusive, d'une coordination efficace et d'un allègement des charges récurrentes, l'OCIBU réformé devrait accroître la part des caféiculteurs dans son capital, alléger sa structure pour ne garder que les fonctions indispensables de régulation, de coordination et de respect des normes de qualité et se désengager de la gestion du patrimoine et de la torréfaction en vendant la PCBC puisque les acteurs privés le font déjà et à satisfaction.

4. Pistes socio économiques pour le choix d'un scénario de privatisation

4.1 Le rôle indispensable des OP dans une stratégie de production d'un café de qualité

Les différentes parties au débat sur la privatisation des stations de lavage et des SOGESTALS avancent des arguments contradictoires pour défendre leurs positions et leurs intérêts. Une analyse plus distanciée par rapport à ces arguments et la recherche d'autres arguments est souhaitable comme contribution au débat.

Parmi les critères à envisager dans le choix d'une option, il y a la performance économique de la culture, de la transformation et de l'exportation du café. Il serait judicieux de choisir parmi les quatre scénarios ceux (ou celui) qui permettraient une meilleure performance économique et apporteraient des revenus plus importants de façon soutenue. Comment rendre cette option économique optimale la plus équitable? Ce sont là les deux critères qui vont guider l'analyse des options en présence.

Presque tous les intervenants dans la filière sont d'accord pour dire que pour renforcer la position du café burundais sur le marché international, les producteurs du café doivent viser les niches de marché spécialisées dans les cafés de haute qualité. Trois raisons militent pour ce choix, (i) le Burundi est capable de produire un café de haute qualité; (ii) les prix de ce type de café sont beaucoup plus élevés que le café de qualité standard exporté jusqu'ici par le pays; (iii) enfin, les limites écologiques de la culture du café au Burundi (manque de terre, dégradation des sols, aléas climatiques, baisse des rendements...).

Tout ceci inciterait à un développement plus sélectif de la culture du café en restreignant cette culture dans les espaces les plus propices. Les caféiculteurs eux-mêmes réclament la liberté de pouvoir choisir quoi cultiver. Avec la hausse des prix au producteur et l'implication des associations, le risque d'un effondrement de la culture du café par l'arrachage des plants est moins important. Mais une bonne gestion de ce passage d'une culture extensive à une culture plus intensive focalisée sur la qualité demande un encadrement efficace et participatif des caféiculteurs.

Cette transformation demande aussi une maîtrise plus rigoureuse de l'itinéraire technique qui ne peut être atteint qu'à travers des efforts soutenus et un environnement mobilisateur que seul un bon prix ne pourra pas apporter. Les organisations de producteurs sont certainement les mieux placées pour faire adopter ce virage aux caféiculteurs. L'expérience actuelle de remobilisation et de sauvetage de la culture du café par les associations montre bien leur potentiel dans l'adoption de cette voie.

Ce virage stratégique requiert donc un mouvement associatif puissant et bien impliqué dans la filière à tous les niveaux. Or, la vente des stations de lavage par allotissement individuel avec une participation marginale des OP dans leur capital social semble la plus mauvaise option pour l'approfondissement de mouvement associatif caféicole. Cette dernière option pourrait même conduire à des conflits entre les propriétaires de la station et les caféiculteurs environnants, ce qui risquerait d'amener la station à manquer de matière première.

La disparition de la structure SOGESTAL autour de laquelle se rassemblent organiquement les associations depuis la colline jusqu'à la fédération affaiblirait dans un premier temps fortement le mouvement associatif. Le caractère géographiquement et socialement restreint de la circonscription collinaire entourant les stations de lavage fait aussi que les leaders caféiculteurs

de ce niveau sont généralement très peu scolarisés et peu enclins à comprendre en détails les enjeux économiques, sociaux et politiques de la production, la transformation et la vente sur le marché international du café.

4.2 L'allotissement des SOGESTALs et des stations de lavage

La privatisation des SOGESTALs et des stations de lavage doit être traitée séparément car il s'agit de deux entités au statut juridique différent. D'une part, les SOGESTALs sont dans leur essence première des sociétés de gestion des stations de lavage. Ces dernières sont demeurées une propriété de l'Etat. La privatisation des SOGESTALs doit aussi considérer le contrat qui les lie à l'OCIBU, privilégier l'efficacité et tenir compte de l'évolution du contexte de libéralisation qui a permis la mise en place des stations de lavage privées et des stations construites par les SOGESTALs mixtes sur fonds propres.

Faudra-t-il garder absolument les SOGESTALs telles qu'elles sont actuellement? Pas nécessairement. Des subdivisions plus rationnelles en fonction des potentialités agronomiques et géographiques pourraient être envisagées en valorisant la notion de terroirs caféiers dans certaines régions mais qui fassent en sorte de préserver une masse critique d'associations par entité. Ceci voudrait dire diviser si nécessaire certaines SOGESTALs en deux ou en trois entités comme celles qui s'étendent sur de grandes superficies: les SOGESTALs Kirimiro, Mumirwa et Kirundo-Muyinga alors que les SOGESTALs Kayanza ou Ngozi plus compactes ne devraient pas nécessairement être subdivisées. La disparition de certaines stations de lavage non rentables et l'opportunité d'en créer de nouvelles selon le potentiel caféier des terroirs devraient aussi être un critère d'appréciation.

Les bailleurs de fonds dans leur exigence de vente des stations de lavage en lot individuel justifient ce choix par la volonté d'éviter de remplacer le monopole de l'Etat par un monopole privé et de 'libérer les caféiculteurs des SOGESTALs'. Cette exigence est aussi portée par les entrepreneurs privés, à travers notamment la voix de l'ABEC qui poussent pour une diversification de l'actionnariat des stations de lavage qui passerait par l'abolition des SOGESTALs largement acquises aux intérêts des milieux d'affaires des principales régions caféicoles.

La vente des stations de lavage doit être traitée séparément des SOGESTALs en tant qu'entité économique autonome. L'option de regroupement doit être analysée en fonction de la masse de caféiers disponible ou potentielle de chaque région et terroir ainsi que de l'environnement socio-économique de l'endroit.

S'agissant de la libération des caféiculteurs du poids des SOGESTALs, les premiers concernés, font plutôt état d'un partenariat stratégique entre le mouvement associatif caféier et les SOGESTALs qui pourrait être amené à évoluer. La vente par allotissement individuel en atomisant les associations autour d'une, de deux ou de trois stations de lavage les affaiblira et diminuera leur marge de pouvoir vis-à-vis des propriétaires de ces stations, alors qu'une structure plus large donne un pouvoir accru à ces différentes associations. De façon concrète, du fait du coût du transport, les caféiculteurs sont obligés de vendre leur café à la station de lavage la plus proche. Une atomisation de la structure des gestions des stations de lavage diminuera le pouvoir de négociation de ces caféiculteurs vis-à-vis des propriétaires des stations.

S'agissant de la question de la diversification des participants au capital social des stations de lavage et de l'abolition du monopole des certains intérêts déjà installés prônées par certains milieux d'affaires, elle mérite une approche nuancée. Cette demande a pour principale proposition de mise en œuvre l'atomisation du capital social des SOGESTALs à travers la vente des stations individuellement ou par petits lots. Le principe même de la diversification n'est pas nécessairement mauvais, elle permettrait à travers la réforme de la filière une ouverture du capital de ces stations à l'ensemble des personnes intéressées. De ce point de vue, les

considérations d'équité ne devraient pas mettre sur le même plan les actuels actionnaires des SOGESTALs et le mouvement associatif des caféiculteurs.

Le mouvement des caféiculteurs a de bonnes raisons de revendiquer une participation importante dans le capital des stations de lavage du fait de l'exploitation subie au profit de l'Etat, des entreprises du secteur café et des exportateurs alors qu'ils sont les garants de la production de la matière première. Les actionnaires eux n'ont pas les mêmes justifications. Leur position de précurseurs et le droit de préemption inclus dans la convention qui les lie à l'Etat leur donne un droit de priorité dans l'acquisition des actions des stations de lavage. Mais cette priorité devrait être limitée, afin de pouvoir faire de la place à d'autres acteurs et d'ailleurs pour la plupart, ils ont déjà amorti leur investissement à travers les dividendes.

Le calcul de la valeur des stations devra intégrer la valeur intrinsèque des usines de dépulpage et l'ensemble des infrastructures qui les entourent (bâtiments, hangars, groupes électrogènes, aires de séchage, terrain,...). La valeur des stations de lavage est tellement importante qu'il est fort probable que les anciens actionnaires ne pourront pas s'accaparer de l'ensemble des actions. Cette inclusion de différents acteurs dans le capital des SOGESTALs et des stations de lavage pourrait se faire en atomisant le capital afin de permettre un maximum de personnes d'y participer.

4.3 Une privatisation ouverte et inclusive comme stratégie de consolidation de la paix

Cette participation des différents groupes d'intérêts au maillon le plus important de la filière, les stations de lavage, revêt une importance majeure dans le contexte socio-politique du pays. La filière café est le secteur d'activité le plus important du pays et potentiellement un des plus rentables. Après les décennies d'exclusion et de conflits qu'a vécus le pays, la privatisation de la filière ne devrait pas ignorer les soubassements politiques de la question.

Au plan politique, le processus de paix inter-burundais depuis la Convention de gouvernement (1994) a largement fonctionné à travers l'intégration progressive de différents groupes socio-politiques anciennement exclus de la sphère étatique. Cette intégration politique s'est accompagnée par une intégration socio-économique des nouveaux en leur donnant accès aux ressources contrôlées par l'Etat à travers la distribution de postes politiques et économiques notamment dans les entreprises à participation publique.

La privatisation de la filière café, objet de fortes convoitises, ne pourra et ne devrait pas se soustraire à ce processus politique, à savoir servir de vecteur à l'intégration des différents groupes d'intérêts représentant des bases sociales politiquement actives. Ainsi, cette privatisation devrait pouvoir accommoder aussi bien l'ancienne élite économique que les milieux d'affaires proches des partis issus des ex-mouvements armés, derniers arrivés dans la sphère politique et économique du pays.

Concrètement, la participation à la filière café – l'activité économique du pays potentiellement la plus rentable – d'acteurs issus de différents milieux pourra redonner un nouveau souffle à la caféiculture et à l'économie nationale car chacun y apporterait son savoir, son expérience et son dynamisme. La mise en place d'un actionnariat inclusif ne pourra que donner de la consistance aux politiques et mesures de réconciliation et de cohésion socio-politique.

En ce qui concerne le mouvement associatif des caféiculteurs, son importance se fait sentir déjà aujourd'hui. L'évolution de son développement et la mobilisation dont il a su faire preuve lors de la publication de l'avis de vente des deux stations de lavage en septembre 2005 font de ce mouvement un fait social important et inclusif par rapport aux clivages qui ont déchiré le pays.

Les multiples revendications que ce mouvement exercent pour avoir des prix plus incitatifs et une voix importante dans la gestion et les décisions sur la filière, ainsi que les quelques services économiques qu'il commence à rendre (collecte et transport de cerises par camion vers les usines, surveillance des pesées, micro-crédits aux membres) accroissent son audience auprès des caféiculteurs non-membres.

Lors des élections de 2005, par crainte d'une récupération politique et des dissensions que les sollicitations électorales des partis politiques intéressés à s'attacher les fidélités des leaders du mouvement n'auraient pas manqué de créer, le mouvement a dissuadé les personnes élues en son sein d'accepter de se présenter sur les listes électorales des partis politiques. Enfin, les bailleurs de fonds, instruits par l'expérience des réformes des filières café d'ailleurs dans le monde soutiennent la participation des OP dans le processus de réforme.

4.4 La rétrocession d'une part du capital des stations de lavage et de leur structure de gestion aux OP

La participation conséquente des caféiculteurs au capital social des stations de lavage et éventuellement des SOGESTALS est combattue par certains milieux proches de l'ABEC et par le SCEP comme nous avons pu le constater au nom de l'équité, à savoir que les stations de lavage ont été construites par un effort financier national et que donc, il n'y a aucune raison d'effectuer un transfert de propriété qui favoriserait un groupe particulier. Face à cet argument, nous faisons notre le contre-argument présenté dans le document du SCEP qui évoque la longue exploitation des caféiculteurs pour justifier une libéralité en leur faveur.

Au-delà de cet argument d'équité, la question de la valeur sociale et économique d'une rétrocession d'une partie du capital social aux caféiculteurs versus la vente à d'autres intérêts privés est primordiale. A efficacité économique égale, c'est-à-dire si les deux options ont des chances de générer les mêmes revenus de la vente du café sur le marché international, l'option prévoyant la participation des caféiculteurs au capital des stations de lavage ou des SOGESTALS pourrait avoir des retombées économiques et sociales qui pourraient toucher potentiellement six cent mille caféiculteurs. Ces retombées se feraient à travers une augmentation de la part de revenus du café retournant aux producteurs en rémunération directe d'une part, et d'autre part, à travers des projets de développement collectifs financés par les dividendes produits par les parts du capital des stations de lavage dont notamment des fonds de garantie pour des projets de micro-finance.

Enfin, le niveau de sensibilisation des caféiculteurs à leurs droits et leur volonté de voir les années d'exploitation non seulement prendre un terme mais aussi de voir réparer les injustices du passé à travers une prise de participation et de pouvoir de décision dans les stations de lavage et les SOGESTALS sont tels qu'une frustration de ces aspirations pourrait porter préjudice au mouvement associatif et menacer la relance de la culture du café. Des contrariétés comme une baisse des prix, même légitime, serait interprétée comme un effet de l'exclusion des caféiculteurs et une continuation de leur exploitation avec comme conséquence une démobilisation envers la culture du café.

Si le principe d'une participation des O.P de café au capital social des stations de lavage et des SOGESTALS par une rétrocession à titre gracieux est accepté par différents intervenants et les principaux bailleurs de fonds, le niveau de participation est un des points de débat. Les caféiculteurs réclament une participation majoritaire dans les stations de lavage et les SOGESTALS.

La Confédération des caféiculteurs réclame une participation majoritaire dans ces deux instances afin d'acquérir un pouvoir de contrôle sur les décisions qui affectent directement les caféiculteurs et une information de première main à travers une prise de participation dans les autres entités de la filière. Les portes-paroles du mouvement reconnaissent eux-mêmes que le

partage des dividendes aux centaines de milliers de caféiculteurs n'est pas un objectif en soit et ceux-ci devraient plutôt servir à des activités de développement collectif.

4.5 La minorité de blocage pour les OP

Le fond de la question est, bien sûr, comment assurer des revenus maximum pour les caféiculteurs provenant de la vente de leur café plutôt que les revenus éventuels provenant d'une prise de participation aux stations de lavage et aux SOGESTALS. Subséquemment, l'enjeu se situe au niveau de comment faire en sorte que cet échelon primordial soit le plus efficace possible. Non seulement il conditionne la performance de la transformation primaire du café mais aussi celle de sa culture à travers le partenariat avec les caféiculteurs et, par voie de conséquence, la performance de la filière et la pérennisation de l'exploitation du café.

Les représentants des OP expliquent bien qu'ils n'ont pas l'intention de gérer eux-mêmes les stations de lavage et les SOGESTALS mais plutôt de le faire à travers une structure coopérative. Reconnaisant les faibles capacités de leur mouvement, ils ont l'intention de confier cette tâche à une société de gestion professionnelle contrôlée par eux. La différence est importante au plan technique mais pas fondamentale au niveau de la prise de décision. Cette structure de gestion serait sous le pouvoir de décision des représentants des producteurs et risque fortement de connaître des conflits d'intérêts entre une gestion efficace des entités en question et les desiderata des représentants de producteurs. Cette double allégeance risque d'être préjudiciable au fonctionnement optimal de la gestion des entités en question.

Ce risque provient en grande partie des incertitudes, au stade actuel de son développement, entourant le mouvement associatif caféicole et sa structure représentative. Les faiblesses actuelles des OP, le manque de maturité du mouvement militent pour la prudence de l'appropriation et de la gestion d'un tel patrimoine jouant un rôle clé dans la compétitivité de la filière et du café burundais sur le marché international. Si les dividendes que généreraient ces entités ne sont pas primordiaux pour le mouvement des caféiculteurs, il y a de fortes chances que la performance de ces entités ne soit pas optimale. Il vaut mieux alors laisser la prise de décision finale à des personnes intéressées d'optimiser leur performance, des opérateurs privés, quitte à permettre aux représentants de caféiculteurs de peser aussi à travers une minorité de blocage qui pourrait se traduire par une participation d'environ 35% des parts. Ce niveau de participation pourrait être assez important pour avoir voix au chapitre, sans non plus dicter les décisions. Cette formule aurait l'avantage de renforcer le mouvement à cet échelon crucial de la filière sans porter atteinte au principe d'une gestion efficace.

Comme nous avons tenté de le démontrer, le virage vers la qualité, principale voie d'avenir du café burundais, pourra difficilement se faire sans être principalement porté par les OP. Dans divers pays caféiculteurs, la réforme de la filière est passée par le renforcement des OP et une dévolution de responsabilités, que ce soit dans la défense des intérêts des producteurs où leur encadrement. Le contexte politique et social burundais caractérisé par une forte exigence de démocratisation, économique notamment, renforce encore la nécessité d'un 'renforcement' des OP. Cette participation minoritaire mais importante des OP dans le capital social des stations lavage et leur structure de gestion devrait être couplée avec une préservation de la dynamique du mouvement, en préservant les bases d'association et de structuration rassemblant de façon organique une masse critique de ces associations au niveau régional ou de terroirs caféiers.

4.6 Le rythme à insuffler à la privatisation

Enfin, un des principaux enjeux de la privatisation des stations de lavage et des SOGESTALS, et de l'éventuelle participation des OP dans leur capital social, a trait au rythme à insuffler au processus. La plupart des intervenants dans la filière sont contre une privatisation précipitée et préféreraient une privatisation par étapes qui permettrait d'apporter des correctifs au processus au fur et à mesure. La question du temps est encore plus cruciale pour le mouvement associatif

des caféiculteurs qui est en pleine phase de structuration. L'observation et la mise à l'épreuve durant encore quelques années des O.P et de leur Confédération permettraient de mieux cerner leur potentiel et le niveau de responsabilité qui pourrait leur être confié. Mais de façon générale, la principale leçon que l'on tire des expériences de réforme de la filière café dans la sous-région est de s'abstenir d'une réforme précipitée et de privilégier un processus progressif, malgré les pressions du FMI qui prône une privatisation rapide.

Toutefois, la situation actuelle de décisions non appliquées de libéralisation et de privatisation des entreprises de la filière laisse un espace très grand à l'incertitude, au flottement et à une déresponsabilisation des structures de gestion. La filière gagnerait à abréger autant que faire se peut cette période d'attente.

5. Conclusion générale

Les données sur la production et les performances de la filière café du Burundi viennent de nous montrer que ce secteur se trouve dans une passe difficile qui se caractérise par:

- Une production instable marquée par une tendance à la baisse qu'on ne peut pas attribuer au simple hasard ou aux aléas climatiques seuls.
- La promotion du fully washed aux dépens du washed grâce à une augmentation sensible du prix du café cerise qui représente actuellement plus de 80 % de la production. Ceci est signal encourageant que le pays a opté pour la production d'un café de qualité.
- Les faibles performances financières des entreprises de la filière sont encore plus inquiétantes car les sociétés du secteur traînent des déficits trop élevés (voir Tableau 2) qui sont très préjudiciables à leur rentabilité.
- Les déficits accumulés au fil des années pèsent aussi sur les finances publiques car l'Etat, propriétaire du patrimoine et de la majorité des actions dans le capital de ces sociétés, est souvent appelé à les financer.
- Les réformes enclenchées depuis 1991 ont abouti à la mise en place de la structure actuelle de la filière café et à l'entrée du secteur privé dans une filière jusqu'alors réservée à l'Etat.
- Les premières années de la réforme ont connu des améliorations en matière de gestion et de maîtrise des déficits. Malheureusement le conflit interne qui a éclaté fin 1993 a freiné substantiellement les réformes entamées.
- Néanmoins, la période postérieure à 1991 aura connu la libéralisation de l'exportation et de la fonction de déparchage puisque deux entreprises entièrement privées (Sivca et Sonicoff) ont vu le jour et sont pleinement opérationnelles même si leur capacité reste limitée.
- L'événement majeur en matière de réforme restera la mise en place des associations des caféiculteurs et leur structuration pyramidale qui prend de plus en plus de l'importance (ils représentent plus de 16% des effectifs des caféiculteurs). Leurs revendications portent sur une rémunération plus équitable, la participation aux décisions et au capital des entreprises du secteur.

L'analyse effectuée ci-dessus a exploré les principales pistes de réformes envisagées par les différents acteurs. Le maillon le plus sensible et le plus déterminant de la réforme, c'est la privatisation des stations de dépulpage lavage et des SOGESTALS car elle ouvre la voie à la propriété du café avec toutes les implications qui en découlent sur le partage des revenus. Une ouverture suffisante du capital aux associations des caféiculteurs et aux autres acteurs privés s'avère primordiale. Une telle opération pourrait conférer plus de confiance aux planteurs, établir davantage de transparence dans les rémunérations des intervenants et régénérer un regain d'intérêts pour cette culture.

L'acquisition des actions par les caféiculteurs est une question délicate qui repose l'éternel problème de la prise en charge de leur participation financière. Si le principe d'une cession gracieuse par l'Etat est défendable, elle ne peut s'opérer que sous des limites acceptables qui ne lèsent pas les autres citoyens. Nous pensons que l'Etat peut leur céder 20% des actions gracieusement et les associations ou des bailleurs de fonds intéressés par l'opération prendraient à leur charge les actions supplémentaires. Ce montage permettrait à la fois d'encourager les OP et de sauvegarder l'intérêt public par une récupération financière générée par la vente des actions.

La recomposition du capital doit permettre une entrée plus inclusive de nouveaux actionnaires plus diversifiés et plus représentatifs pour renforcer la cohésion sociale mais la démarche ne peut être que libre et volontaire. Toutefois, l'atomisation des actions prônée par certains devra se faire dans des limites prudentes pour ne pas tomber dans le populisme et créer l'anarchie au risque d'entraîner le blocage dans la prise de décision.

Au niveau de la SODECO, l'entreprise devrait être scindée en deux sociétés distinctes, constituées respectivement autour des usines de Buterere (Bujumbura) et de Songa (Gitega) afin de disposer d'entités de moyenne taille plus faciles à gérer et à rentabiliser.

Les caféiculteurs n'ont pas montré d'intérêt stratégique pour le contrôle des usines de déparchage mais il est intéressant qu'ils soient actionnaires pour s'assurer de la transformation de leur café dans de bonnes conditions et aussi pour permettre aux usines de déparchage d'avoir un accès plus facile à la matière première. Ainsi la vente des actions de l'Etat serait offerte aussi bien aux entreprises privées, au personnel et aux associations des caféiculteurs.

La vente du patrimoine des usines nationalisées dans le temps (Cauca, Uni café, UCB) doit se faire aux plus offrant et dans les meilleurs délais sans autre forme de spéculation.

L'avenir de l'OCIBU doit être repensé pour en faire une espèce de groupement d'intérêt économique garant de la qualité, du respect des normes, de la recherche et des intérêts des différents intervenants y compris l'Etat. Son fonctionnement serait assuré par des redevances prélevées sur les ventes de café ou des services qu'il rendrait aux entreprises de la filière.

Si l'analyse s'est beaucoup appesantie sur le cas des caféiculteurs, c'est parce que leur rôle est déterminant pour l'avenir de la filière toute entière. Mais cela ne doit pas occulter le problème du personnel contractuel des entreprises du secteur café qui est aussi nombreux (voir Tableau 6). Le processus de privatisation doit aussi intégrer les revendications de ces agents notamment leur reclassement, les indemnités de résiliation de contrats et leur participation dans le capital des sociétés privatisées.

Le processus de privatisation implique bien entendu un audit financier et une évaluation technique préalables pour que les entités soient vendues à leur prix réel, incluant la valeur des actifs qu'elles gèrent.

Le processus de réformes entraîne des coûts élevés que l'Etat du Burundi ne pourrait supporter seul. Les bailleurs de fonds qui aident le pays doivent toucher à la poche pour soutenir la réforme. Leur appui financier irait dans le sens de prendre en charge les déficits des entités, les audits, les évaluations techniques et les actions des O.P dans le capital de la SODECO et des stations de lavage privatisées qui iraient au-delà de 20% cédées par l'Etat.

Si la réforme de la filière café a toujours figurée dans les programmes économiques des différents gouvernements, le débat contradictoire entre les élites économiques et politiques sur ce sujet prenant parfois l'impression d'une récupération ou une exploitation par les politiciens pendant la période chaude du conflit ont entraîné des tergiversations et retardé la mise en exécution des mesures de privatisation.

Si le Gouvernement de transition n'a pas pu réaliser ces réformes à cause des impératifs de sécurité prioritaires à l'époque et de sa faible légitimité, il a tout au moins mis en place une bonne partie de la base institutionnelle (lois, décrets, ordonnances ministériels, etc....) pour conduire la réforme. Par contre l'actuel gouvernement issu des élections dispose d'une légitimité et d'une autorité suffisantes pour faire exécuter les mesures requises pour réformer la filière café.

Dans le contexte d'un pays longtemps marqué par des problèmes ethniques et des divisions régionales et où la caféiculture représente une source de revenus appréciables pour l'Etat et de nombreux paysans, la réforme du secteur café doit avoir comme principal objectif de renforcer le développement rural et de permettre la participation inclusive au capital à toutes les catégories sociales qui le souhaitent. Cela aura certainement des effets positifs sur le développement local, le renforcement de la réconciliation et de la cohésion sociale.

6. Recommandations

Cette analyse permet de contribuer au débat en cours sur les voies optimales de la réforme du secteur café, les recommandations suivantes ayant pour but de permettre à la filiale de devenir un outil tant de développement que de renforcement de la cohésion sociale et de la stabilité du pays.

De nombreux exemples en Afrique et ailleurs ont illustré les liens étroits qui existent entre une libéralisation économique trop rapide, non participative et non inclusive et l'émergence (ou la réémergence) d'une crise sociale et politique. Ce risque est encore plus élevé dans un pays comme le Burundi déjà fortement fragilisé par des années de guerre, d'autant plus quand les changements s'opèrent dans les secteurs clés de l'économie. Poussé par les bailleurs de fonds, en particulier les Institutions de Bretton Woods, mais aussi suite à la faillite financière du secteur café émanant de la chute des cours mondiaux et des années de mauvaise gestion, le gouvernement du Burundi a décidé de relancer son programme de réformes dans ce secteur. Cependant, au-delà d'une logique principalement basée sur l'efficacité économique et financière, la restructuration, réorganisation et privatisation de cette filière pourrait entraîner des bouleversements importants dans l'équilibre socio-politique intérieur du Burundi, et cela à plusieurs niveaux.

Les risques de violence sociale ou de crise politique lié à la réforme de café sont identifiés comme tels :

- Les OPs représentent un mouvement de revendication sociale encore très nouveau, mais aussi très soutenu, au Burundi. Leur mise à l'écart dans le processus de décision et de privatisation pourrait ainsi entraîner des troubles sociaux importants. De même, une privatisation trop rapide qui ne ferait que renforcer la tendance à la baisse de la production de café, alors que les autres alternatives économiques restent limitées ; ou l'absence de plan social pour les employés de cette filière, pourraient mettre en danger la stabilité du pays.
- Une mise à l'écart des régions caféicoles les plus pauvres, ou des classes paysannes les plus pauvres, pourrait raviver de nouvelles hostilités au niveau communautaire;
- Le désengagement de l'Etat devrait à juste titre entraîner une érosion des marges de manoeuvre du patronage et clientélisme politique. Cependant, une prise de participation dans les principales entreprises de la filière qui ne respecterait pas les principes de compétition et de transparence, pourrait laisser ouverte la possibilité de récupération de la filière par certains groupes privilégiés, entraînant ainsi des nouvelles tensions à caractère politico-éthnique.

Afin de modérer ces risques, et eu égard à l'intérêt économique même du secteur et au débat qui l'entoure, les recommandations s'adressent à différents intervenants et pour différents maillons de la filière.

a) Au Gouvernement du Burundi:

- Tenir compte des dimensions socio-politiques dans les réformes de la filière café pour en faire un outil de réconciliation et de développement. Cela demandera une transparence forte dans le processus de décision, ainsi qu'une consultation élargie à tous les niveaux du mouvement associatif paysant;
- Renforcer l'intégration des OP dans le capital des SOGESTALS et des stations de lavage privatisées, afin de les intéresser davantage aux activités de redressement de la production;
- Agencer la privatisation de façon à ce que l'allotissement de vente des stations de lavage permette de préserver et de renforcer la dynamique du mouvement associatif des caféiculteurs;

- Rétrocéder à titre gracieux ou symbolique une part (20%) du capital social des stations de lavage des SOGESTALS et de l'OCIBU aux OP afin de leur permettre de participer activement aux décisions et de disposer au cas échéant d'une minorité de blocage;
- mettre en place un mécanisme de compensation financière, géré par la confédération des caféiculteurs sous le contrôle des fédérations, pour permettre aux caféiculteurs de faire face aux années de mauvais prix. Le mécanisme serait alimenté par leurs cotisations en cas de cours très favorables. Par contre lors des périodes de dépression des prix, le mécanisme ne serait pas alimenté;
- permettre à tous ceux qui le désirent et le peuvent de participer de façon ouverte à l'acquisition des actions des stations de lavage, des SOGESTALS et de la SODECO;
- permettre une représentation active des principaux intervenants dans l'organe de régulation qu'est l'OCIBU;
- intégrer les préoccupations des employés des entités à privatiser dans le schéma de la privatisation;
- révoir des mécanismes d'encadrement des activités agronomiques de la caféiculture car la vulgarisation coûte très chère et les entités privées sont peu portées à investir dans cette action puisque le résultat n'est pas nécessairement immédiat.

b) Aux bailleurs de fonds

- accepter une privatisation progressive par étapes pour bien gérer les acquis, corriger les lacunes et mieux préparer les étapes ultérieures;
- maintenir un dialogue constructif avec le gouvernement sur les mesures à prendre sur la réforme et éviter qu'elle soit une conditionnalité exclusive pour l'octroi de l'aide;
- tenir compte des expériences réussies et des échecs obtenus dans d'autres pays pour capitaliser les bons exemples et éviter les contre-exemples³⁰;
- intégrer la dimension sociale dans la réforme par un appui financier conséquent pour désintéresser le personnel déflaté;
- mettre à la disposition du gouvernement les ressources humaines (expertise) et financières requises pour conduire la réforme (financement des audits financiers, des évaluations techniques, des déficits financiers accumulés par les sociétés publiques de la filière);
- appuyer les OP dans le renforcement de leurs capacités managériales et financer leur part de capital dans les stations de dépulpage-lavage pour compléter la part cédée par l'Etat;
- doter les OP de ressources financières suffisantes pour financer leur micro-crédits naissants;
- prendre en compte que le café représente encore une source appréciable de revenus pour les agriculteurs de certaines régions et de devises d'exportation pour l'Etat. Tant qu'il n'y aura pas d'autres produits équivalents de substitution cet aspect ne doit pas être occulté.

c) Aux opérateurs privés

- consentir plus d'efforts financiers dans la participation au capital des sociétés à privatiser;
- explorer davantage les marchés niches et les marchés plus rémunérateurs pour valoriser la bonne qualité du café burundais;
- s'investir dans les activités de production de la matière première notamment par la mise à disposition des intrants;
- organiser ou promouvoir un système de micro crédits ou d'autres incitants autour des entités de production (usines des SOGESTALS, usines de déparchage,...) pour encourager les caféiculteurs et les fidéliser;
- consentir plus d'investissements dans la construction de stations de lavage privées.

d) Aux Associations des caféiculteurs

- renforcer la dynamique encours du mouvement pour mobiliser plus de membres et étendre le mouvement autour des usines de dépulpage privées;

³⁰ Annex A: La réforme des filières cafés dans la sous region.

- concentrer les revendications sur le contrôle de la matière première en prenant des parts importantes dans le capital des SOGESTALs et des stations de dépulpage lavage ainsi que de l'OCIBU , organe de coordination et de régulation;
- mobiliser davantage de ressources financières auprès des membres pour soutenir leurs propres activités et financer éventuellement une partie de leurs actions en vue d'accroître leur assise dans les entreprises privatisées. Il serait illusoire de penser que l'Etat va céder toutes les actions qu'ils souhaitent;
- accroître et améliorer les services sociaux et économiques que les OP rendent à leurs membres (micro-crédits, transports de cerise, surveillance des pesées et des paiements...) pour attirer beaucoup plus de caféiculteurs;
- prendre en considération le contexte de la libéralisation de l'économie. Le mouvement associatif actuel devrait aussi accepter l'émergence d'autres associations de caféiculteurs qui ne relèvent pas nécessairement de son obédience;
- penser à un mécanisme de compensation en cas de chute des prix;
- de porter une attention toute particulière à la résolution des conflits notamment par rapport à la pleine jouissance des droits fonciers (dont sur leurs caféiers) des déplacés et des rapatriés.

e) Par rapport aux principaux maillons de la filière café, les recommandations ci-après peuvent être formulées:

- le maillon le plus décisif dans la réforme est la privatisation des stations de lavage et des SOGESTALs. C'est à ce niveau que se dessine la production agronomique, la qualité et la notion de propriété de café. C'est ce maillon qu'il faut réformer rapidement et où les OP doivent prendre une part très active;
- la réforme de la SODECO est aussi urgente pour enrayer sa tendance déficitaire, mais la privatisation de cette entreprise intéresserait davantage les opérateurs privés que les caféiculteurs car une usine de déparchage n'est qu'un prestataire au service des propriétaires de café parche;
- l'Etat devrait aussi vendre rapidement le patrimoine des usines anciennement nationalisées car il n'y a plus d'intérêt à les garder dans le patrimoine public;
- l'exportation est déjà privatisée mais elle nécessite plus de dynamisme dans la recherche de prix plus rémunérateurs pour le café burundais. Les options encours de commercialisation par vente directe et appel d'offres sont à encourager. Les exportateurs devrait aussi explorer la vente à terme du café burundais ainsi que les marchés niche ou de spécialité à l'instar du Rwanda ou d'autres producteurs qui ont un café de qualité.

Annex A. La réforme des filières cafés dans la sous region

Le Kenya, l'Ouganda, la Tanzanie et le Rwanda ont procédé à la réforme de leur filière café plusieurs années avant le Burundi. Une délégation de l'OCIBU a fait une mission d'exploration des cas kenyans et ougandais qui à toutes fins utiles ont terminé leur processus de réforme.

S'agissant du Kenya, la mission a trouvé que malgré la réforme, la situation de la filière n'est pas très reluisante. La production du café kenyan a fortement chuté ainsi que la qualité. A l'issue de la réforme, la filière kenyane connaît les problèmes suivants:

- une organisation administrée avec de très nombreux intervenants;
- une libéralisation encore incomplète en particulier en matière de commercialisation;
- l'absence d'encadrement des petits planteurs;
- une gestion des coopératives par des responsables mis en place par l'Etat;
- des prix offerts aux producteurs non motivants;
- une faillite du système de prêts aux petits planteurs;
- une loi sur le café incomplète car elle n'intègre pas tous les éléments notamment les ventes directes du café.

La filière café de l'Ouganda a été complètement libéralisée et privatisée. Ceci a permis une forte augmentation du prix au producteur et de la production. Les financements et les paiements proviennent des exportateurs; les producteurs trouvent eux-mêmes de l'argent pour l'achat des intrants et les investissements des privés dans la filière café ne cessent d'augmenter. La filière est cependant aussi caractérisée par la détérioration de la qualité du café, le désordre et la faillite de plusieurs exportateurs nationaux à la suite de l'intervention des sociétés multinationales, en particulier au niveau des exportations. Les opérateurs de la filière café ougandaise considèrent que la libéralisation a été plutôt trop rapide. Même le Gouvernement s'en est rendu compte trop tard et se heurte aujourd'hui à des difficultés de faire marche-arrière; difficultés liées à la remise en cause du principe des droits acquis.

De la visite des filières café au Kenya et en Ouganda la délégation burundaise a tiré les conclusions et recommandations suivantes:

- une stratégie garantissant l'augmentation de la production, l'amélioration de la qualité et la pérennisation de la culture;
- une démarche prudente conduite sans précipitation pour éviter les erreurs rencontrées dans certains pays;
- l'implication des producteurs à toutes les étapes dans le processus de libéralisation et de privatisation. La meilleure formule restera encore à définir car les pays visités offrent des modèles différents. Quant au degré de participation, il sera déterminé par le CIP;
- la séparation du rôle de régulateur et des opérateurs pour éviter une libéralisation incomplète comme celle que connaît le Kenya;
- l'Etat resterait uniquement dans la recherche, la vulgarisation, la régulation et le contrôle de qualité et la promotion de l'image du café burundais;
- maintenir, en l'améliorant, le système actuel de ventes aux enchères qui a déjà fait ses preuves tout en gardant le deuxième guichet de ventes directes;
- usiner et commercialiser le café par grades pour améliorer la qualité et le prix par l'instauration et la promotion des cafés de spécialité.

Le cas du Rwanda peut être aussi une source d'inspiration. Partant de très loin, la qualité et la quantité de la production avait fortement chuté à partir de 1988. La réforme de la filière est intervenue en 1998. Elle a constitué principalement en la libéralisation de la commercialisation du café parachevée et de l'exportation, la suppression de la taxe à l'exportation du café et la libéralisation de l'activité de création de stations de lavage (45 stations ont été créées entre 2002 et 2005). La mission de l'OCIR CAFE (agence gouvernementale en charge de la filière café) a

été revue pour garder uniquement le rôle de création des conditions de développement et de promotion du café, de coordination des activités de la filière et de création et participation des associations de producteurs dans la prise de décision. Cette réforme, dont les effets se développent, a réussi pour le moment à augmenter modérément la production et, la qualité du café et de façon plus accentuée, les revenus des producteurs.

A côté de cette évolution générale de la filière, le secteur caféier rwandais a connu un *success story* au début d'ampleur limitée mais qui commence à faire tâche d'huile. Une association de caféiculteurs du district de Maraba (Butare) à travers l'Université Nationale du Rwanda, a réussi à acquérir l'appui du projet de l'USAID appelé PEARL (Partnership for Enhancing Agriculture in Rwanda through Linkages), initié par Michigan State University et Texas A&M University en collaboration avec l'Université Nationale du Rwanda et d'autres partenaires rwandais. Dès le début, le projet PEARL a pris pour objectif de vendre le café de Maraba sur le marché américain des cafés de spécialité. Pour améliorer la qualité du café, une station de lavage à relativement forte capacité a été construite, ainsi qu'une conduite d'eau permettant de recueillir l'eau de source du mont Huye et un système de certification de la qualité des cerises.

Vu le manque de capacité en management des membres de l'association, la gestion de la station a été confiée à des garçons et filles des membres qui avaient terminé l'école secondaire. Après avoir réussi à produire 40 tonnes de café de qualité supérieure, un expert américain en marché de café de spécialité a été engagé par PEARL. Il a réussi à convaincre un négociant en café de spécialité à venir à Maraba en juin 2002. Ce dernier a acheté 18 tonnes de café à un prix trois fois supérieur au prix du marché international à ce moment là. Fin 2002, l'Union Roasters de Londres achetait le reste de la production sous le label FairTrade, du fait qu'une grande partie des membres de l'association des caféiculteurs sont des veuves du génocide de 1994.

En février 2003, une grande chaîne anglaise de supermarchés, Sainsbury's, annonçait la vente du 'Maraba Bourbon' Union Coffee du Rwanda dans ses 350 magasins à travers le Royaume-Uni. Depuis, le projet PEARL a aidé à construire trois nouvelles stations de lavage, une nouvelle pour l'association de Maraba et les deux autres dans d'autres provinces dont une qui produit un Rusenyi Bourbon reconnu pour sa haute qualité. Le 11 avril 2006, la grande chaîne américaine Starbucks annonçait la vente parmi ses cafés de spécialité d'un Blue Bourbon du Rwanda. L'USAID a travers le projet PEARL a dépensé plus de 10 millions de dollars en cinq ans dans le développement et la promotion du café au Rwanda. Ces projets fortement subventionnés ont fait école car des entrepreneurs privés indépendants se sont mis aussi à la production de café de spécialité.

References bibliographiques

André Guichaoua, Destins paysans et politique agraires en Afrique centrale, vol.I. L'Harmattan, Paris, 1989, p. 168-173.

Alexandre Hatungimana, Le café au Burundi au XXe siècle, Karthala, 2005.

Arend Lijphart, Democracy in Plural Societies: a Comparative Exploration, New Haven and London, Yale University Press, 1977.

Jean-Pierre Chrétien, A. Guichaoua, et G. Le Jeune, La Crise d'août 1988 au Burundi.

CONFEDERATION NATIONALE DES ASSOCIATIONS DES CAFEICULTEURS DU BURUNDI (MURIMA W'ISANGI)

-Situation du Mouvement Associatif des producteurs du café. Septembre 2005.

BANQUE DE LA REPUBLIQUE DU BURUNDI:

-Bulletin mensuel n° 12, décembre 2001.

-Bulletin mensuel n° 12, décembre 2005.

Banque mondiale, Burundi Diagnostic de pauvreté, draft, décembre 2005.

GAIE W. et FLEMAL.J

La culture du caféier d'Arabie au Burundi .ISABU &AGCD, 1988.

ISTEEBU

-Etude Nationale sur les conditions de vie des populations, 2001.

-Enquête sur les indicateurs de développement (Quid 2002).

-Base de données du DHD 2005.

OCIBU

-données statistiques sur la production

MINISTERE DE LA PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT ET DE LA RECONSTRUCTION

-Forum sur les états généraux de l'économie burundaise. Recueil des communications, 2003

Rapport S/1996/682: Enquête de l'ONU au Burundi (24 Sept.1996).

SCEP

-Fiche de renseignements juridiques et organisationnels des sociétés à participation publique, 2004.

Liste des personnes rencontrées

Nom et prénom

Fonction

BARANSHAKA Alphonse	Directeur Général de la Sogestal Kirimiro
BARIDOMO Pascal	Directeur de l'Inades Formation
BIGIRIMANA Gilbert	RCN
BIGIRIMANA Maurice	Caféiculteur non membre d'une association, Ngozi
BIKORINDAGARA Zacharie	Directeur Général de la SIVCA
BIZINDAVYI Boniface	Chef d'Usine de Nyawitenzi
GAHUNGU Lino	Caféiculteur membre d'une association, Ngozi

HABONIMANA Stanislas	Coordinateur des Sogestals
HAKIZIMANA Mélance	Vice-président de la confédération Nationale des assoc. des caféiculteurs
KANIWABO Fiona	Caféicultrice non membre d'une association, Ngozi
KANA Isidore	Président de l'association des caféiculteurs de Gatabo
KAYOYA Appolinaire	Caféiculteur non membre d'une association, Ngozi
KINYOMVYI Antoine	Directeur Général de l'Ocibu
MASUBUKO David	Président de l'Association des caféiculteurs de Commaudu
MIBURO Stéphanie	Caféicultrice non membre d'une association, Ngozi
MPONEYEKO Christian	Président de l'Union Abakebana
MUBORO Oscar	Caféiculteur non membre d'une association, Ngozi
MUHITIRA Vincent	Directeur DPAE Ngozi
MUJJI Joseph	La Ligue Iteka
NDABUREKE Stanys	Caféiculteur non membre d'une association, Ngozi
NDARUGIRIRE Gabriel	Association Abadahemana commune Mumba
NDAWUHEME Gérard	Directeur Général de la Sogestal Ngozi
NDAYISENGA Telephare	Trésorier de la Fédération des caféiculteurs de Kirimiro
NDENZAKO Cyrille	Directeur Général de la Sodeco
NDEREYIMANA Léonidas	Chef d'équipe à l'usine de Nyawitenzi
NDIHOKUBYAYO Domitien	Care International à Ngozi
NDIMANYA Patrice	Consultant et Chercheur en agriculture
NDRABONAYO Damien	Président de l'association des caféiculteurs
NDUYIMANA Emil	Chef de station Mageyo
NEZERWE Seleus	Coordinateur du PAGE
NGENDEKUMANA Leonce	Assemblée Nationale
NINDORERA Joseph	Care International
NKURIKIYE Laurent	Directeur Général de la Sogestal Mumirwa
NTEZAHORIGWA Charles	Directeur général de la Sonicoff
NTIBATEGANYA Nestor	Commissaire général adjoint du SCEP
NTIRANDEKURA Macaire	Président de la Confédération des associations des caféiculteurs
SEBATIGITA Ephrem	Ancien directeur général de la SIVCA. Vice President de ABEC
SEBUDANDI Christophe	GRADIS
SELEMANI Mossi	Gouverneur de la province de Gitega
SEMBYA Gabriel	Association Komezza commune Mumba
SUGUTORA Bonaventure	Président de l'Union des caféiculteurs de Nyawitenzi
WAKANA Mathias	Directeur de la direction provinciale de l'agriculture et de l'élevage à Gitega
LES MEMBRES DES UNIONS DES CAFEICULTEURS	Ikawa nziza (Mageyo-Mubimbi) Tugendane de Kiganda

International Alert.

346 Clapham Road, London SW9 9AP, United Kingdom

Tél +44 (0)20 7627 6800, Fax +44 (0)20 7627 6900, Email general@international-alert.org

www.international-alert.org

ISBN: 978-1-898702-87-0