

## Agriculture et sécurité alimentaire au Burundi : les bailleurs européens doivent soutenir la production agricole et la résilience de la population

**D**epuis 2015, le Burundi est plongé dans une crise sécuritaire déclenchée par la décision du Président Pierre Nkurunziza de briguer un troisième mandat consécutif, et marquée par de nombreuses violations des droits humains<sup>1</sup>. La crise politique a été également accompagnée d'une dégradation de l'économie du pays, avec une dévaluation importante de la devise nationale et une diminution du pouvoir d'achat des citoyens burundais. En 2016 et 2017, des aléas climatiques extrêmes ont contribué à aggraver la situation en provoquant des perturbations importantes de la production agricole et le déplacement des populations concernées. En plus des personnes déplacées en raison des aléas climatiques, la crise politique a également entraîné le déplacement d'environ 430 000 réfugiés à l'étranger<sup>2</sup>, causant encore davantage de pression sur le secteur agricole. **La combinaison de la crise politique et de la crise climatique a ainsi provoqué une hausse de l'insécurité alimentaire : selon le Programme Alimentaire Mondial et le gouvernement burundais, en 2017, 45,5% des ménages burundais étaient en situation d'insécurité alimentaire**<sup>3</sup>. En mars 2016, l'Union Européenne (UE), le principal partenaire en matière du développement au Burundi, a décidé de déclencher le dialogue politique prévu à l'article 96 de l'Accord de Cotonou ce qui a eu comme conséquence la suspension de l'aide au développement destinée directement au gouvernement burundais. D'autres bailleurs européens ont aussi reconsidéré leurs engagements au Burundi notamment dans les secteurs foncier et agricole. **Dans la présente note d'analyse le Réseau Européen pour l'Afrique Centrale (EurAc) passe en revue les évolutions dans les domaines du foncier et de l'agriculture au Burundi au cours des dernières années et demande à l'UE et à la Suisse de renforcer leur soutien aux acteurs ruraux de la société civile dans le pays.**

### La crise politique est aussi une crise de sécurité alimentaire et agricole

Au Burundi l'agriculture est la source principale d'alimentation pour 66,7% des ménages ruraux et elle assure en moyenne 71,5% des revenus des ménages<sup>4</sup>. Bien qu'il s'agisse d'un pays collinaire et enclavé, le Burundi a historiquement été autosuffisant dans sa production alimentaire tout en important seulement 5% des denrées consommées dans le pays<sup>5</sup>. Au cours des trois dernières années, la combinaison de l'instabilité climatique et politique a durement mis à l'épreuve la capacité des producteurs agricoles burundais de produire assez de nourriture. En effet, la Saison B, en 2017, a été caractérisée par le manque de pluie et par la sécheresse surtout dans les provinces de l'Est et du Nord, où la production agricole a été fortement impactée. Au contraire, la Saison B de 2018 a été caractérisée par des fortes pluies et des inondations, les effets sur la production agricole pourront cependant être compensés par la production de culture résistantes à l'humidité et par la récolte relativement bonne de décembre 2017<sup>6</sup>. Les insectes nuisibles ont aussi contribué à l'insécurité alimentaire, surtout dans la zone de la

*La convergence des crises politique, économique et climatique a provoqué une hausse de l'insécurité alimentaire pour la population burundaise.*

<sup>1</sup> EurAc, [Dérivés autocratiques et anéantissement en huis-clos des voix critiques au Burundi. Quel rôle pour l'Union Européenne](#), Mai 2018

<sup>2</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés (HCR), [Burundi Regional Refugee Response Plan](#), Décembre 2018

<sup>3</sup> Programme Alimentaire Mondiale (PAM) & République du Burundi, [Analyse de sécurité alimentaire en situation d'urgence au Burundi](#), Mars 2017

<sup>4</sup> *Ibidem*

<sup>5</sup> Beuret, J-E, Fino, D, *Aide au Développement et Conflit Armé au Burundi. Pourquoi Rester, Comment Agir?*, Karthala, Geneva, 2009

<sup>6</sup> Famine Early Warning System Network (FEWS NET), [Burundi Remote Monitoring Update](#), Avril 2018

crête du Congo-Nil dans la plaine d'Imbo et dans la région de Buragane<sup>7</sup>. En dépit du fait que la production agricole est en train de s'améliorer, la situation est très variable selon les régions, et le faible pouvoir d'achat de la population reste une cause de préoccupation<sup>8</sup>. Selon la dernière enquête de sécurité alimentaire en situation d'urgence au Burundi (*Emergency Food Security Assessment, EFSA*)<sup>9</sup>, 29,1% des ménages interrogés ont rapporté avoir été affectés par l'instabilité politique depuis avril 2015, et 20,2% d'entre eux se sont plaints de la hausse des prix des produits alimentaires de base liée à la crise<sup>10</sup>. En effet, l'inflation des prix des produits alimentaires a oscillé entre 15% (en 2017) et 14,3% (en mars 2018)<sup>11</sup>. En raison du fait que les aliments représentent la dépense la plus importante dans l'économie de la plupart des ménages, il est clair qu'une diminution de leur pouvoir d'achat a aussi des effets importants sur les autres dépenses de base telles que l'éducation et la santé, avec un impact sur l'économie d'une manière générale. L'importante inflation alimentaire peut être expliquée par plusieurs facteurs parmi lesquels on retrouve des politiques strictes sur la vente ambulante dans les zones urbaines<sup>12</sup>, les effets de l'instabilité politique sur le commerce transfrontalier (spécialement dans les provinces du Nord et de l'Est)<sup>13</sup> ainsi que les conditions climatiques en 2017 et 2018 susmentionnées. La chute du pouvoir d'achat des burundais a aussi été le résultat d'une dévaluation de la devise nationale suite à la chute de la production agricole mais aussi suite à la dégradation des relations entre le gouvernement burundais et ses partenaires internationaux<sup>14</sup> combinée à une politique monétaire manquant de vision à long terme<sup>15</sup>.

La convergence des crises politique, économique et climatique a provoqué une hausse de l'insécurité alimentaire pour la population burundaise. Selon le dernier EFSA, 45,5% des ménages burundais étaient en situation d'insécurité alimentaire en 2017, un chiffre qui arrive à 48,8% en milieu rural<sup>16</sup>. La plupart des ménages insécurisés sont classés comme modérément insécurisés (37%) tandis que 8,5% des ménages vivent en situation d'insécurité alimentaire sévère (une hausse de 2,9 points de pourcentage par rapport aux mêmes données en 2016) et 42,1% se trouvent en situation d'insécurité alimentaire marginale, ce qui veut dire que leur situation peut facilement se détériorer<sup>17</sup>. En milieu rural, les données les plus préoccupantes en termes de sécurité alimentaire concernent les acteurs les plus vulnérables : ceux qui ont le moins accès à la terre et qui dépendent le plus des activités non-agricoles pour les revenus de leur ménage, spécialement dans des zones très densément peuplées, comme celles de Gitega, Ngozi et de Ryigi<sup>18</sup>. En 2017, dans le but de répondre à la grave situation d'insécurité alimentaire, le gouvernement du Burundi a envisagé de créer une Agence Nationale pour la Gestion du Stock de la Sécurité Alimentaire, qui devrait être bientôt opérationnelle<sup>19</sup> et qui pourrait, si bien gérée, atténuer la hausse des prix alimentaires. En 2016, l'UE a décidé de suspendre l'aide directe au gouvernement, suite à la conclusion de la procédure de consultation avec le Burundi au titre de l'Article 96 de l'Accord de Cotonou. Nonobstant la suspension de l'aide directe au gouvernement en 2016, l'UE, à travers sa délégation à Bujumbura, a décidé d'allouer 38 millions d'euros à des projets visant à renforcer la résilience de la population burundaise, en particulier par des interventions dans les secteurs agricole et foncier. Ces programmes ont actuellement passé la phase de pré-sélection et ils devraient commencer avant la fin de l'année 2018<sup>20</sup>.

<sup>7</sup> Programme Mondial Alimentaire (PAM) & République du Burundi, [Analyse de sécurité alimentaire en situation d'urgence au Burundi](#), Mars 2017

<sup>8</sup> FEWS NET, [Despite favourable harvest, limited incomes continue to hinder food access](#), Février 2018

<sup>9</sup> PAM & République du Burundi, [Analyse de sécurité alimentaire en situation d'urgence au Burundi](#), Mars 2017

<sup>9</sup> *Ibidem*

<sup>10</sup> *Ibidem*

<sup>11</sup> Institut de Statistiques et d'Etudes Economiques du Burundi (ISTEEBU), [Indices des Prix à la Consommation des ménages au Burundi](#), ISTEEBU, Mars 2018

<sup>12</sup> Parfait Ghaman, [Les commerçants ambulants doublement saignés](#), Iwacu, Mars 2017

<sup>13</sup> PAM & République du Burundi, *Ibidem*

<sup>14</sup> Observatoire de Lutte Contre la Corruption et les Malversations Economiques (OLUCOME), [Communiqué de Presse N 021/OLUCOME/09/2017 Portant sur la Dégradation Continue de l'Economie Burundaise sans une Réponse Effective et y Relative](#), Septembre 2017 ; Pacifique Cubahiro, [Le franc burundais, au rythme de la crise](#), Info Grands Lacs, Juin 2017 ;

<sup>15</sup> OLUCOME, [Communiqué de Presse N 005/03/2017 Portant sur la Mauvaise Gestion des Devises du Pays](#), Mars 2017

<sup>16</sup> PAM & République du Burundi, *Ibidem*

<sup>17</sup> *Ibidem*

<sup>18</sup> *Ibidem*

<sup>19</sup> Gouvernement du Burundi, [Communiqué de Presse de la Réunion du Conseil des Ministres du Mercredi 07 et Jeudi 08 Février 2018](#), Février 2018

<sup>20</sup> Délégation de l'Union Européenne au Burundi, [Mise à jour de la note d'information "Mesures d'Appui à la résilience des populations du Burundi"](#), Avril 2018

## Les déplacements de population augmentent les pressions sur la terre et sur les producteurs

Le nombre de personnes déplacées internes ainsi que dans les pays voisins complique davantage la situation. Actuellement, selon le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, 430 000 burundais sont réfugiés au Rwanda, en Tanzanie, en Ouganda et en République Démocratique du Congo (RDC)<sup>21</sup>. Par ailleurs, environ 198 000 burundais sont déplacés à l'intérieur du pays. Parmi les déplacés internes, 35% se sont fui en raison de l'instabilité socio-politique, tandis que les restants ont fui les catastrophes naturelles sur leur terre d'origine<sup>22</sup>. Ces importants mouvements de populations augmentent la pression sur les systèmes de production alimentaire au fur et à mesure que des producteurs se déplacent pour soutenir leurs ménages ailleurs. De plus, l'instabilité politique en RDC a également provoqué des mouvements de population et ainsi de nombreux réfugiés congolais se trouvent au Burundi : en janvier 2018 par exemple, environ 8 200 réfugiés ont traversé la frontière entre les deux pays suite aux violences dans le territoire de Fizi dans la province frontalière du Sud-Kivu<sup>23</sup>.

## Le foncier, à la fois source et solution aux conflits : l'UE et la Suisse doivent renforcer les acquis de ces dernières années

Les mouvements de population récents ne sont que le dernier épisode d'une histoire plus longue de déplacements et de contestation foncière au Burundi. Dans ce pays, les expériences des dernières années montrent que les liens entre les conflits fonciers et les mouvements de population sont ténus. C'est le cas des réfugiés qui avaient quitté le pays suite aux troubles politiques de 1993 et 1962 et dont les terres avaient été systématiquement occupées par des voisins et d'autres producteurs en recherche de terres. En dépit des dispositions des Accords d'Arusha de 2000, qui établissaient les critères pour la repossession des terres des réfugiés, un nombre limité parmi ceux qui sont retournés ont été en mesure de récupérer leurs terres. En effet, dès la création de la Commission Nationale Terres et Autres Biens (CNTB) en 2002, plusieurs arrangements fonciers ont été rendus possibles entre les retournés et les nouveaux occupants des terres : certains ont choisis de conclure des accords de partage à l'amiable, d'autres ont dû renoncer à leurs droits, tandis que d'autres encore, ont pu récupérer leurs terres. De plus, depuis 2009 il est possible pour un burundais de faire appel contre les décisions prises par la CNTB. Cette dernière est aussi la seule organisation qui a mené une enquête sur les conflits fonciers au Burundi, relevant un total de 43 514 cas de conflits fonciers sur 20 communes en 2008. Bien que cette étude ne soit pas exhaustive, elle montre bien la prévalence des conflits fonciers au Burundi<sup>24</sup>. L'incertitude causée par les mouvements de population a aussi contribué à faire des personnes déplacées et des populations d'accueil, les groupes les plus insécurisés au niveau alimentaire du Burundi<sup>25</sup>.

*Les conflits fonciers à petite échelle sont souvent ignorés quand des conflits plus larges émergent, en dépit du fait qu'ils en sont souvent une des causes et qu'ils peuvent les alimenter.*

Les bailleurs européens sont bien conscients de l'importance de la gouvernance foncière pour la sécurité alimentaire, la stabilité sociale et le développement économique du Burundi<sup>26</sup>. En effet l'UE, la Suisse, l'Allemagne et les Pays Bas ont longuement et activement appuyé le gouvernement burundais dans le domaine du foncier. Dans ce contexte, le rôle de la Suisse a été crucial. Pendant dix ans, la Direction Suisse de Coopération au Développement (DDC) a été le bailleur chef de file dans le domaine du foncier au Burundi. La Suisse a financé un programme de soutien à la décentralisation des services fonciers au Burundi. Elle a ainsi contribué au débat sur la réforme nationale du foncier par l'établissement d'un cadre légal et politique tout en s'engageant dans les discussions sur le sujet avec la société civile, les autres bailleurs de fonds et le gouvernement. L'UE est aussi intervenue au Burundi à travers le soutien à la

<sup>21</sup> HCR, [Burundi Regional Refugee Response Plan](#), Décembre 2017

<sup>22</sup> *Ibidem*

<sup>23</sup> Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), [Bulletin Humanitaire Burundi](#), Décembre 2017 – Janvier 2018

<sup>24</sup> République du Burundi, CNTB, *Etats des lieux des problématiques foncière au Burundi. Etude sur la problématique foncière et les solutions alternatives face au défi de la réintégration*, Bujumbura, Septembre 2018

<sup>25</sup> PAM et République du Burundi, *Ibidem*

<sup>26</sup> EurAc, [Terre, développement et conflits dans la région des Grands lacs. Pour un engagement renforcé de l'UE et de la Suisse dans le domaine foncier au Rwanda, au Burundi et en RDC](#), Décembre 2017

construction de l'Etat de droit et aux services fonciers décentralisés dans sept communes. L'UE, via la coopération allemande, a aussi soutenu l'état burundais grâce à un programme visant à identifier et à améliorer la gestion des terres domaniales. Les Pays-Bas ont aussi été impliqués dans le secteur foncier par leur agence de développement, spécialement dans l'appui à la gestion foncière pour l'amélioration de la sécurité alimentaire.

Toutefois, le soutien international à la gouvernance foncière au Burundi est aujourd'hui en discussion. Le programme de la GIZ financé par l'UE est désormais terminé. La Suisse a aussi terminé ses activités liées au foncier, bien qu'elle souhaite continuer dans le futur à participer aux discussions sur le foncier et qu'elle souhaite apporter un appui technique sur le sujet aux autres bailleurs internationaux travaillant dans le domaine. En ce qui concerne l'UE, la suspension de l'aide en vertu de l'Article 96 de l'Accord de Cotonou a signifié aussi la fin des programmes contribuant directement au budget de l'Etat burundais.

Bien qu'il puisse paraître logique d'emblée que les interventions dans la gouvernance foncière s'arrêtent dans un contexte de crise sociale et politique, ils existent également des arguments solides pour que les bailleurs continuent à soutenir des initiatives de la société civile dans le domaine, spécialement pour les programmes concernant la médiation des conflits fonciers. En effet, la gouvernance foncière est doublement liée aux conflits. D'un côté, le foncier est souvent aux racines des conflits violents. De l'autre côté, l'insécurité foncière décourage les investissements par les producteurs sur leurs terres, ce qui peut emmener à la dégradation des ressources agricoles et à une faible productivité qui contribuent à leur tour à l'augmentation de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire. Par conséquent, les questions foncières sont souvent à la base de la création, et de la multiplication, des conflits à plus large échelle. Ainsi, d'après l'*International Food Policy Research Institute (IFPRI)*, « ces conflits, souvent liés à l'accès aux ressources naturelles, peuvent produire des poches de mécontentement et réduire de façon importante la production alimentaire. Ils peuvent aussi se transformer en des conflits plus importants »<sup>27</sup>. Il est donc crucial pour les bailleurs de l'aide au développement, en contexte conflictuel, d'investir dans la gouvernance foncière pour permettre aux producteurs ruraux de maintenir leurs moyens de subsistance et pour prévenir les conflits à petite échelle qui pourraient alimenter des conflits violents plus larges.

## Entre le marteau et l'enclume : comment soutenir la population burundaise et sanctionner les violations des droits humains

Dès l'éruption de la crise politique en 2015 la population burundaise a vu ses conditions économiques décliner de façon significative. L'insécurité alimentaire a augmenté pendant les dernières trois années et des multiples mouvements de population ont ajouté des pressions supplémentaires sur la ressource productive la plus importante pour les producteurs ruraux : leur terre. De plus, une série de chocs climatiques a mis à l'épreuve la capacité des burundais de produire suffisamment d'aliments pour leurs familles. En bref, une conjoncture de facteurs climatique et politique a engendré une crise humanitaire préoccupante. Bien que les agences humanitaires aient mis en commun leurs ressources pour tenter de répondre, sans succès, aux besoins des population déplacés<sup>28</sup>, il est nécessaire d'aller au-delà des interventions d'urgence et d'agir pour soutenir la résilience de la population burundaise en continuité avec les interventions financées par les bailleurs jusqu'à présent.

Ceci met les bailleurs européens dans une situation difficile. Depuis 2016, l'UE a suspendu son aide direct au gouvernement. Le réseau EurAc soutient cette décision, pour laquelle il a plaidé dans le passé, afin d'adresser au gouvernement burundais un message fort : son partenaire de développement le plus important, l'UE, ne peut pas ignorer les violations graves des droits humains perpétrées à l'encontre de la population<sup>29</sup>. Toutefois, en 2017, l'UE a décidé de financer des programmes à hauteur de 38 millions d'euros destinés à renforcer la résilience de la population burundaise, principalement dans les secteurs de la sécurité alimentaire et de la nutrition. EurAc félicite le choix de l'UE de continuer son soutien direct à la population tout en s'assurant que les fonds pour la coopération ne passent pas par les caisses de l'Etat. Au moment où ces projets sont encore en discussion, il est important de souligner qu'ils ne

<sup>27</sup> Messer, E., Cohen, M. J., [Breaking the link between conflict and hunger in Africa](#), IFPRI Policy Brief, 2004. Traduction de l'original en anglais réalisée par le rédacteur de cette note d'analyse.

<sup>28</sup> HCR, [UNHCR appeals for US\\$391 million for 'forgotten' Burundi refugees](#), Février 2018

<sup>29</sup> EurAc, [Dérives autocratiques et anéantissement en huis-clos des voix critiques au Burundi. Quel rôle pour l'Union Européenne](#), Mai 2018

doivent pas se concentrer uniquement sur les interventions d'urgence. En effet, ils devraient aussi contribuer à la construction de la résilience agricole sur le long terme, ce qui veut dire maintenir l'assistance alimentaire au strict nécessaire et aider les producteurs à accéder aux intrants de bases tels que des variétés résistantes aux insectes ravageurs et aux engrais (en particulier, des engrais organiques). Vu la longue histoire de conflits au Burundi, les organisations de la société civile ont déjà l'expérience nécessaire dans l'appui à la production agricole en situation de conflit<sup>30</sup>. S'engager dans le soutien aux producteurs tout en respectant les engagements prévus sous l'Article 96 de l'Accord de Cotonou est assurément une démarche difficile mais loin d'être impossible, et devrait être, tant que possible, la voie à suivre pour ne pas priver la population du soutien de la communauté internationale au moment où elle en a le plus besoin.

A long terme, la résilience ne peut pas être atteinte sans prendre en compte le foncier. Il est évident que l'UE ne peut pas à présent soutenir le gouvernement burundais dans ses tentatives de réforme nationale du secteur foncier. Il reste toutefois important d'appuyer les organisations de la société civile afin qu'elles puissent maintenir et développer les acquis des dernières années obtenus dans le domaine du foncier, spécialement en ce qui concerne la médiation des conflits fonciers au niveau local en particulier entre les déplacés internes et les populations d'accueil.

Dans ce domaine, **EurAc est préoccupé par la cessation des activités de la coopération suisse dans le domaine du foncier**. Ayant été le chef de file dans ce secteur pendant les dernières dix années, la Suisse possède une expertise unique sur le foncier dans la région. Il est rassurant que la DDC reste présente avec un appui technique à ses partenaires mais la situation au Burundi nécessite un engagement des bailleurs le plus large possible à la population dans ce domaine.

#### **EurAc demande à la Direction Générale pour la Coopération internationale et le développement (DEVCO) et la délégation de l'UE à Bujumbura de :**

- **Soutenir les organisations de la société civile qui appuient les producteurs agricoles sur les plans financier et technique**. La priorité doit être mise sur les organisations actives depuis longtemps, ayant une indépendance politique et des capacités avérées en termes technique et de ressources humaines. Ce soutien doit se concentrer sur les provinces qui sont les plus sujets à l'insécurité alimentaire ;
- **S'assurer que les interventions futures visent à soutenir les capacités productives des groupes les plus insécurisés au niveau alimentaire**, y inclus les déplacés, les réfugiés et les communautés d'accueil. Ceci doit inclure la provision d'intrants agricoles, notamment des semences résistantes aux insectes ravageurs, et une assistance technique ;
- **S'assurer que les programmes dans l'agriculture mettent en avant tout particulièrement les pratiques de protection des sols de l'érosion et des aléas climatiques extrêmes**, telles que l'agroforesterie, le terrassement et la production d'engrais biologique, qui sont la première solution contre les intempéries et les catastrophes naturelles, sources les plus importantes de déplacés internes. Les *Mesures d'Appui à la résilience des populations du Burundi*<sup>31</sup> pourraient déjà intégrer ces aspects ;
- **Prévoir des programmes futurs visant à la médiation et la résolution des conflits fonciers**, y inclus des activités de reconnaissance communautaire des droits fonciers, spécialement dans un contexte de déplacement de population ;
- **Soutenir les initiatives de la société civile visant à développer des approches innovantes dans le foncier et dans l'agriculture**, et en particulier les initiatives qui intègrent les deux composantes.

#### **EurAc demande à la Coopération Suisse au Développement de :**

- **Reconsidérer sa décision d'arrêter son appui au secteur foncier au Burundi. Il est crucial que la Suisse reste engagée dans ce domaine en raison de son expertise sur le sujet**. Bien que l'assistance technique des autres bailleurs soit importante, la Suisse doit assurer la durabilité de ses projets malgré la situation politique difficile ;

<sup>30</sup> Voir pour exemple le cas de l'Organisation d'Appui à l'Autopromotion (OAP) durant les années 1990 comme documenté par : Beuret, J-E, Fino, D, *Aide au Développement et Conflit Armé au Burundi. Pourquoi Rester, Comment Agir ?*, Karthala, Geneva, 2009

<sup>31</sup> Délégation de l'Union Européenne au Burundi, [Mise à jour de la note d'information "Mesures d'Appui à la résilience des populations du Burundi"](#), Avril 2018



- Mener une **évaluation indépendante des programmes sur le foncier** mis en œuvre au Burundi, et partager les résultats avec les autres partenaires de développement et la société civile burundaise.

## Pour plus d'information :

### Contact

**Giuseppe Cioffo**

Programme and Policy Officer

[giuseppe.cioffo@eurac-network.org](mailto:giuseppe.cioffo@eurac-network.org)

+32 490 43 76 70

[www.eurac-network.org](http://www.eurac-network.org)

### Lire nos derniers rapports :



« Terre, développement et conflits dans la région des Grands Lacs Décembre 2017 Pour un engagement renforcé de l'UE et de la Suisse dans le domaine foncier au Rwanda, au Burundi et en RDC »

Décembre 2017



« Dérives autocratiques et anéantissement en huis-clos des voix critiques au Burundi. Quel rôle pour l'Union Européenne ? »

Mai 2018