

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2009-2010

9 FEBRUARI 2010

Voorstel van resolutie betreffende de voorgenomen privatisering van de koffiesector in Burundi

(Ingediend door mevrouw Olga Zrihen c.s.)

TOELICHTING

In Burundi, een van de armste landen op aarde, maakt de koffieteelt een ernstige crisis door. Koffie is het belangrijkste exportproduct van het land.

De koffieteelt neemt in de Burundese economie overduidelijk een belangrijke plaats in. Ze vormt de grondslag van de industriële structuren en uitvoerinkomsten van het land. Voor de koffietelers, die aan bijna 750 000 gezinnen (bijna meer dan 50 % van de bevolking) werk verschaffen, levert koffie belangrijke inkomsten op.

De slechte resultaten van de koffiesector zorgden voor grote kosten, die moeilijk door de Staat konden worden gedragen, waardoor deze laatste zich enigszins terugtrok. Na de hervormingen in die sector, die in de jaren '90 werden aangevat (maar tot op de dag van vandaag nog altijd niet zijn afgerond), werd een grotere liberalisering doorgevoerd door privéoperatoren toe te laten in bepaalde functies (met name de uitvoer, het stampen en onlangs bij het branden van de koffie).

De voorgenomen volledige privatisering van de sector zal plaatsvinden in een onstabiel politiek en economisch klimaat en in een context van extreme armoede en sociale onzekerheid. Bijgevolg leidt de verdere privatisering van de belangrijkste economische activiteit van het land tot angst, inhaligheid en grote belangenvermenging.

De *Confédération nationale des Caféculteurs du Burundi* (CNAC) levert al jaren strijd tegen de wijze

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2009-2010

9 FÉVRIER 2010

Proposition de résolution relative à la perspective d'un processus de privatisation de la filière café au Burundi

(Déposée par Mme Olga Zrihen et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

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.

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 caféculteurs dont l'activité touche près de 750 000 familles (soit plus de 50 % de la population), le café génère des revenus importants.

La mauvaise performance de la filière café a engendré des coûts importants et difficilement soutenables par l'État poussant ce dernier à un certain désengagement. Les réformes de ladite filière, entamée dans le courant des années 1990 (mais à l'heure actuelle toujours inachevées), se sont poursuivies par une plus grande libéralisation dans le secteur via l'entrée dans certaines fonctions d'opérateurs privés (notamment dans l'exportation, le déparchage et plus récemment dans la torréfaction du café).

La perspective de privatisation totale de la filière se fait dans un contexte politique et économique mouvant ainsi que dans un environnement d'extrême pauvreté et d'incertitude sociale. Dès lors, le processus de privatisation de la principale activité économique du pays suscite des appréhensions, des convoitises et des conflits d'intérêts importants.

Depuis plusieurs années, la Confédération nationale des Caféculteurs du Burundi (CNAC) a engagé un

waarop de koffiesector wordt geprivatiseerd, een privatisering waarbij zij niet betrokken wordt. Al meer dan 10 jaar betaalt de beweging van koffietelers (die in federatieve verenigingen is georganiseerd) aan de Wereldbank de schuld af die de Burundese staat aanging voor de bouw van wasstations voor koffie. Via die terugbetaling eist die beweging het « vaderschap » op van de koffieproductie, van een groot deel van de aandelen van de Staat in de ondernemingen uit de sector alsook het beheer ervan.

Bij de internationale openbare aanbesteding, was de CNAC zo voorzichtig om alle mogelijke kopers ervoor te waarschuwen dat een overname buiten de koffievoeren om de koffiesector in gevaar kon brengen en dramatische sociaaleconomische gevolgen zou hebben voor het land, met name op financieel vlak. De belangrijkste potentiële kopers leken aan die oproep gehoor te geven, behalve de Zwitserse multinational WEBCOR die onlangs de aankoop van 23 wasstations bekendmaakte, wat in strijd is met de Burundese wet op de privatisering (die bepaalt dat voor een dergelijke operatie een wet nodig is die in het nationale parlement moet worden besproken).

Momenteel worden de hervormingen die met het privatiseringsproces te maken hebben, duidelijk in een sneller tempo doorgevoerd en de Burundese overheid heeft al in die zin maatregelen genomen (wetten over de liberalisering, beslissingen over de verkoop van bepaalde activa van het *Office du Café du Burundi*). Onder druk van de Wereldbank besloot de Burundese overheid om met name de wasstations en de pellerijen te verkopen aan buitenlandse investeerders, waardoor ze de essentie van het Burundese economische weefsel aan privéactoren geeft.

Gelet op de eigen financiële middelen van de Burundese Staat, droeg de door de Wereldbank voorgestelde oplossing om de sector te privatiseren onlangs nog de goedkeuring weg van de Staat en de CNAC. De voorwaarde was wel dat dit privatiseringsproces op basis van overleg zou worden uitgevoerd en dat de opvolging en de begeleiding van de koffietelersactiviteiten in handen zou zijn van de organisaties van koffietelers, de wasstations en de pellerijen een aanzienlijk deel van de winsten zouden krijgen en de lokale producenten eigenaar van hun werktuig zouden worden. Ondanks de goede wil van de Wereldbank in het begin van de onderhandelingen, is de CNAC momenteel verontrust over de te verwachten dramatische daling van de koffieproductie omdat er geen instelling is die de producenten begeleidt in hun koffietelersactiviteiten. Op basis van het SAPRIN-verslag (Internationaal Netwerk van het maatschappelijk middenveld voor een participatieve herziening van de programma's voor structurele aanpassing — PSA) met als titel « *The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty* », dient eraan herinnerd te worden dat de sectoren waar de Wereldbank niet

combatteert tegen de modaliteiten van de privatisering van de koffiefabriek de uitsluitend. Door de terugbetaling van meer dan 10 jaar van de schulden die door de Staat van Burundi bij de Wereldbank voor de bouw van de wasstations voor koffie, het beweging van koffietelers (georganiseerd in federatieve verenigingen) revendiqueert de « paternité » op de productie van koffie, op een groot deel van de aandelen van de Staat in de ondernemingen uit de sector alsook het beheer ervan.

Ainsi, lors du lancement d'appel d'offre international, la CNAC avait pris la précaution d'aviser tous les acquéreurs potentiels qu'un rachat de l'outil industriel sans la participation des paysans risquerait de mettre en péril la filière café et aurait des conséquences socioéconomiques dramatiques pour le pays, notamment en termes financiers. Les principaux acheteurs potentiels semblaient avoir entendu cet appel, à l'exception du groupe multinational suisse WEBCOR qui a récemment notifié l'achat de 23 stations de lavage à l'encontre de la loi burundaise sur la privatisation (qui stipule qu'une telle opération doit faire l'objet d'une loi discutée au sein du parlement national).

Une accélération du mouvement des réformes liées au processus de privatisation est donc actuellement notable et le gouvernement burundais 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). Sur pression de la Banque Mondiale, le gouvernement burundais a notamment décidé la vente aux investisseurs étrangers des stations de lavage et de dépulpage et, de ce fait, livre l'essentiel du tissu économique burundais à des acteurs privés.

Au regard des finances propres à l'État burundais, la solution proposée par la Banque Mondiale de privatiser la filière avait récemment reçu l'accord de l'État et de la CNAC pourvu que ce processus de privatisation soit exécuté de manière concertée en garantissant un suivi et un accompagnement des activités caféicoles par les organisations de koffietelers, en garantissant au secteur de lavage et de dépulpage une part substantielle des bénéfices et aux producteurs locaux la propriété de leur outil de travail. Mais malgré la bonne volonté qui semblait émaner de la Banque Mondiale au début des négociations, la CNAC est aujourd'hui préoccupée par une prévisible réduction dramatique de la production de café causée par l'absence d'un organe chargé d'accompagner les producteurs dans leurs activités caféicoles. En se référant au rapport SAPRIN (Réseau international de la société civile pour une révision participative des programmes d'ajustement structurel — PAS), intitulé « *The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty* », il importe de rappeler que là où la Banque Mondiale n'a pas suffisamment tenu compte des organisations locales de production dans l'élaboration de son système, le

voldoende rekening heeft gehouden met de lokale productieorganisaties voor het uitwerken van haar systeem, volledig zijn ingestort en dat de PSA de meest kwetsbare sociale groepen veel zwakker hebben gemaakt.

Die privatiseringstermijn heeft dus aanzienlijke gevolgen voor de hele bevolking van Burundi :

— Op economisch vlak blijft koffie van groot strategisch belang voor dit land dat nog sterk afhankelijk is van de uitvoer. Het kan het zich dus niet veroorloven dat een hervormingsproces op een economische mislukking zou uitdraaien.

— Hoewel koffie een kostbare bron van deviezen is voor de Staat, stapelde de koffiesector grote financiële verliezen op die door de toenemende operationele lasten nog zijn toegenomen omdat de koffieprijs in de periode 2000-2004 wereldwijd daalde en de Burundese koffie de laatste jaren aan waarde heeft ingeboet.

— Op sociaal en politiek vlak hebben verschillende belangengroepen uiteenlopende visies over het verdere verloop van die hervormingen. De intrede van de koffietelers via hun vereniging geeft aan die hervormingen een bijkomende politieke, sociale en economische diepgang.

Het spreekt voor zich dat de hervormingen van de koffiesector in Burundi gevolgen hebben voor de vredesopbouw in Burundi en het soort economische ontwikkeling waar het land voor kiest.

De impact van de hervormingen van de koffiesector is uiteenlopend :

— Ondanks de moeilijkheden en slechte resultaten van de sector op macro-economisch vlak, verbeterde door de hervorming van de koffiesector het beheer van de wasstations en pellerijen, werd de privésector aangemoedigd door zijn toetreding tot het kapitaal van de geprivatiseerde entiteiten, werden de schakels van de uitvoer en de pellerijen effectief geliberaliseerd door nieuwe stations te bouwen, het industrieel werkinstrument te bewaren en de Staat tot in 1998 de uitvoertaksen op koffie en de financiële overschotten te laten innen.

— Men moet echter vaststellen dat dit soort hervormingen een negatieve impact heeft op de omkadering van de koffieteeltactiviteiten waardoor de gemeentelijke landbouwdiensten geen verantwoordelijkheid opnemen omdat met name de rol van de koffieteler in de nieuwe regeling of de omkaderingsmechanismen van de koffieteeltactiviteiten niet duidelijk is omschreven.

secteur s'est totalement effondré et que les PAS ont grandement contribué à la fragilisation des groupes sociaux les plus vulnérables.

Cette échéance de privatisation a donc des conséquences considérables sur l'ensemble de la population du Burundi :

— Au plan économique, le café continue à revêtir une importance stratégique pour ce pays qui est encore fortement dépendant de son exportation et ne peut donc se permettre un échec économique de tout processus de réforme.

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

— Au plan social et politique, différents groupes d'intérêts ont des visions différentes de la façon dont ces réformes doivent être parachevées. L'avènement des caféiculteurs à travers leur mouvement associatif donne à ces réformes une profondeur politique, sociale et économique additionnelle.

De toute évidence, ces réformes de la filière café au Burundi est une question sensible quant à la consolidation de la paix au Burundi et au type de développement économique que ce pays adopte.

L'impact des réformes de la filière café est divers :

— Malgré des difficultés et des contre-performances du secteur constatées au niveau macroéconomique, la réforme du café aura permis une amélioration de la gestion des usines de dépulpage/lavage, une promotion du secteur privé en lui permettant d'entrer dans le capital des entités privatisées, une libéralisation effective des maillons de l'exportation et du dépulpage par la construction de nouvelles stations, la sauvegarde de l'outil industriel et l'encaissement par l'État jusqu'en 1998 des taxes d'exportation sur le café et des excédents financiers.

— Force est de constater un impact négatif de telles réformes sur l'encadrement des activités caféicoles menant à une déresponsabilisation des services agricoles communaux due notamment à l'absence d'une définition précise du rôle du caféiculteur dans le nouveau dispositif ou des mécanismes d'encadrement des activités caféicoles.

— Men verwacht ook conflicten tussen de verschillende actoren in de koffiesector :

- Tussen privé-investeerders en koffietelers (over het gebrek aan vertrouwen van de producenten in een geprivatiseerd systeem, spanningen in verband met de verdeling van de winst, het probleem van de lonen en het gebrek aan informatie over de prijsbepaling van de productie);

- Tussen koffietelers, beheersmaatschappijen van de wasstations, potentiële investeerders en de Staat (betreffende het eigendom van de koffie en de verdeling van de aandelen en inkomsten);

- Tussen aandeelhouders, beheerders van te privatiseren bedrijven en het personeel (in verband met de stabiliteit van de werkgelegenheid en de eventuele werkloosheidsuitkeringen in geval van jobverlies);

- Tussen de Staat en de privé-investeerders (betreffende de controle van de sector, de prijsbepaling, de taksen en de belastingen);

- Binnen de verenigingen van koffietelers (in verband met goed beheer).

Het privatiseringsproces speelt zich dus af in een context van economische onzekerheden en een bittere strijd om natuurlijke rijkdommen zowel bij de elite als bij de bevolking. Voor de bevolking en de koffietelers gaat het onzekere economische klimaat gepaard met sociale wanhoop en scherpe sociale eisen (zoals de oprichting van de vereniging van koffietelers aantoonde).

*
* *

— Des conflits entre les différents intervenants au sein de la filière café sont également attendus :

- Entre investisseurs privés et caféiculteurs (à propos du manque de confiance des producteurs en un système privé, des tensions au sujet du partage des bénéfices, du problème de la paie et du manque d'information sur la fixation du prix de la production);

- Entre caféiculteurs, sociétés de gestion des stations de lavage, investisseurs potentiels et État (concernant la propriété du café et les questions relatives au partage des actions et des revenus);

- Entre actionnaires, gérants d'entreprises à privatiser et personnel (au sujet de la stabilité de l'emploi et des indemnités éventuelles en cas de perte d'emploi);

- Entre État et investisseurs privés (concernant le contrôle de la filière, la fixation du prix, les taxes et les impôts);

- Au sein même des associations des caféiculteurs (à propos de la bonne gouvernance).

Le contexte général dans lequel s'insère donc le processus de privatisation est fait d'incertitudes économiques et d'âpres luttes pour les ressources tant au niveau des élites que de la population de base. Concernant cette dernière, caféiculteurs inclus, le contexte économique incertain s'accompagne de désespérance sociale et d'un esprit de revendication sociale aiguë (comme l'illustre l'émergence du mouvement associatif des caféiculteurs).

Olga ZRIHEN.
Sabine de BETHUNE.
Philippe FONTAINE.
Bart TOMMELEIN.
Marleen TEMMERMAN.

*
* *

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

A. Gelet op de wereldwijde voedselcrisis en het gebrek aan voedselsoevereiniteit in bijna alle ontwikkelingslanden en verwijzend naar de Millenniumdoelstellingen inzake Ontwikkeling;

B. Overwegende dat koffie de belangrijkste bron van inkomsten is voor Burundi en voor meer dan 750 000 plattelandsgezinnen (bijna 50% van de Burundese bevolking) en gelet op de ernst van de situatie en de risico's voor de koffiesector in Burundi, en de rechtstreekse impact van het privatiseringsproces van de koffiesector op de sociaaleconomische omstandigheden van een groot deel van de Burundese bevolking;

C. Gelet op het proces van privatisering van de Burundese koffiesector dat voortvloeit uit de hervorming van 1991, en de decreten van 27 juni 2000 van de Burundese regering «portant autorisation de la vente du patrimoine de l'État dans ce secteur» en van 14 januari 2005 «consacrant sur le plan légal la pleine libéralisation de la filière café»;

D. Gelet op de fundamentele rol en de rechtmatige plaats van de landbouworganisaties — meer bepaald de beweging waarin de verenigingen van Burundese koffietelers zitten — in een koffieproductiestrategie en in het proces van hervorming van de koffiesector;

E. Rekening houdend met het feit dat er geen overleg is met de koffieproducenten over het privatiseringsproces en dat er conflicten kunnen ontstaan tussen de verschillende bij de Burundese koffiesector betrokken partijen;

F. Overwegende dat die hervorming nog steeds niet de rol van de koffietelers in de nieuwe regeling, noch de omkaderingsmechanismen van de koffieteelactiviteiten heeft omschreven;

G. Gelet op het feit dat de *Confédération nationale des Caféculteurs du Burundi* gekant is tegen de manier waarop de Burundese koffiesector wordt geprivatiseerd;

H. Gelet op de intentie van de Wereldbank om zijn steun aan de Burundese begroting (ten belope van 51% van de nationale begroting) afhankelijk te maken van de privatisering van de koffiesector en gelet op de druk die alle Internationale Financiële Instellingen (IFI) uitoefenen op Burundi om de hervorming van de koffiesector zo snel mogelijk af te ronden;

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat,

A. Considérant la crise alimentaire mondiale et les déficits constatés en matière de souveraineté alimentaire dans la quasi-totalité des pays en développement et rappelant les Objectifs du Millénaire pour le Développement;

B. Considérant que le café est la principale source de devises pour le Burundi et de revenus pour plus de 750 000 foyers ruraux (soit près de 50% de la population burundaise) et prenant en considération la gravité de la situation et les risques encourus par le secteur du café au Burundi, ainsi que l'impact direct du processus de privatisation de la filière café sur les conditions socioéconomiques d'une grande part de la population burundaise;

C. Considérant le processus de privatisation de la filière café burundaise issu de la réforme de 1991, ainsi que les décrets du 27 juin 2000 du gouvernement burundais «portant autorisation de la vente du patrimoine de l'État dans ce secteur» et du 14 janvier 2005 «consacrant sur le plan légal la pleine libéralisation de la filière café»;

D. Considérant le rôle indispensable et la place légitime des organisations paysannes — plus précisément du mouvement regroupant les associations de caféculteurs burundais — dans une stratégie de production du café et dans le processus de réforme de la filière café;

E. Tenant compte du manque de concertation avec les producteurs de café sur le processus de privatisation et du risque de conflits existants entre les divers acteurs impliqués dans la filière café du Burundi;

F. Considérant que cette réforme n'a toujours pas défini le rôle des caféculteurs dans le nouveau dispositif ni les mécanismes d'encadrement des activités caféicoles;

G. Considérant l'engagement de la Confédération nationale des Caféculteurs du Burundi contre les modalités de la privatisation de la filière café burundaise;

H. Considérant l'intention de la Banque Mondiale de conditionner son appui budgétaire au Burundi (soit 51% du budget national) à la privatisation du café ainsi que l'ensemble des pressions exercées par les Institutions Financières Internationales (IFI) sur le Burundi afin de parvenir au plus vite à l'achèvement de la réforme du secteur café;

I. Overwegende dat de hervorming van de koffiesector één van de voorwaarden is die het IMF en de Wereldbank naar voren schuiven om de buitenlandse schuld van Burundi te verlichten en dat de koffietelers al meer dan 10 jaar de schuld van de Burundese Staat aan de Wereldbank voor de bouw van wasstations voor koffie terugbetalen;

J. Gelet op de besluiten van het SAPRIN-verslag met als titel «*The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty*» betreffende de programma's voor structurele aanpassing (PSA) die de Wereldbank oplegt aan de ontwikkelingslanden;

K. Eraan herinnerend dat Burundi een bevoorrechte partner is van de Belgische Onwikkelingssamenwerking;

Vraagt de regering :

1. de Wereldbank op te roepen zijn eisen te herzien inzake het privatiseringsproces van de Burundese koffiesector. Dat zou bovendien gepaard kunnen gaan met :

a) de omzetting van de fondsen die op het inkomen van de koffietelers worden geheven in financiële activa in wasstations voor koffie;

b) de uitvoering van een audit om de reële waarde van elk wasstation en de verschillende fondsen die betrokken zijn in het privatiseringsproces van de koffiesector te bepalen (stabiliseringsfonds, fonds voor de dekking van wisselkoersrisico's, egalisatiefonds);

2. de internationale financiële instellingen die betrokken zijn in het economisch beleid van Burundi (de Wereldbank en het IMF) en de Burundese regering op te roepen om alle sociale en economische actoren in de koffiesector te laten deelnemen aan de eventuele voortzetting van het privatiseringsproces van die sector en in dat opzicht de prominente plaats van de koffietelers te erkennen;

3. De financiële instellingen (het IMF en de Wereldbank) en de Burundese regering op te roepen een plan uit te werken voor de preventie van conflicten tussen de verschillende partijen die betrokken zijn bij deze problematiek (informatie, communicatie, reglementering, controle, capaciteitsopbouw, ondersteuningsmechanismen);

I. Considérant que la réforme du secteur café est l'une des conditions mises en avant par le FMI et la Banque Mondiale pour l'allègement de la dette extérieure du Burundi et rappelant que les caféiculteurs ont, depuis plus de 10 ans, remboursé la dette contractée par l'État burundais auprès de la Banque Mondiale pour la construction des stations de lavage du café;

J. Considérant les conclusions du Rapport SAPRIN intitulé «*The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty*» relatif aux Programmes d'ajustement structurel (PAS) imposés par la Banque Mondiale aux pays en voie de développement;

K. Rappelant que le Burundi est un partenaire privilégié de la Coopération belge au Développement;

Demande au gouvernement :

1. D'appeler les instances de la Banque Mondiale à réexaminer leurs exigences liées au processus de privatisation de la filière café au Burundi. Ceci pourrait, par ailleurs, être accompagné par :

a) La transformation des fonds prélevés sur les revenus des caféiculteurs en actions financières dans les stations de lavage du café;

b) La réalisation d'un audit visant à déterminer la valeur réelle de chaque station de lavage ainsi que des différents fonds concernés par le processus de privatisation de la filière café (fonds de stabilisation, fonds de couverture des risques de change, fonds d'égalisation);

2. D'appeler les institutions financières internationales impliquées dans les politiques économiques au Burundi (Banque Mondiale et FMI) et le gouvernement burundais à garantir la participation de tous les acteurs sociaux et économiques actifs dans le secteur café dans la poursuite éventuelle du processus de privatisation de cette filière et, dans cette perspective, de reconnaître la place prééminente des caféiculteurs;

3. D'appeler les institutions financières (FMI et Banque Mondiale) ainsi que le gouvernement burundais à développer un plan de prévention des conflits (information, communication, réglementation, contrôle, renforcement des capacités, mécanismes d'appui) entre les différentes parties concernées par cette problématique;

4. De landbouworganisaties te steunen in de nieuwe uitdagingen die zij moeten aangaan en hen bij te staan op financieel vlak, op het vlak van capaciteiten, de erkenning van verplichtingen die eigen zijn aan een sociale beweging en hun economische en beleidsactiviteiten.

11 december 2009.

4. De soutenir et appuyer les organisations paysannes face aux nouveaux défis auxquelles elles sont confrontées et de les assister tant sur le plan financier, des capacités, de la reconnaissance de contraintes liées au mouvement social et des activités économiques et politiques de ces dernières.

11 décembre 2009.

Olga ZRIHEN.
Sabine de BETHUNE.
Philippe FONTAINE.
Bart TOMMELEIN.
Marleen TEMMERMAN.