

RESUME EXECUTIF

ETR MTR PAIOSA₃₋₂

Introduction

Objectifs et méthodologie de l'EVALUATION

La présente évaluation couvre la revue finale (ETR) de la phase 2 du Programme d'Appui Institutionnel et Opérationnel au Secteur Agricole PAIOSA ainsi que la revue à mi-parcours (MTR) de sa phase 3 ; pour la période 2012 – fin 2014 (avant l'évaluation à mi-parcours) et la période de début 2015 à fin 2017. L'équipe d'évaluation est composée de Gerda Heyde, socio-économiste, chef de mission et Remy Nsengyumva, agronome.

Après lecture des documents du programme PAIOSA 2 et 3, les consultants ont rédigé un rapport de démarrage. La mission de terrain s'est déroulée du 27 novembre au 3 décembre 2017 par des entretiens avec les parties prenantes à Bujumbura et des visites dans les 3 antennes dans l'Imbo, le Bugesera et le Moso où la mission a rencontré les différents bénéficiaires et partenaires. Des réunions de restitution ont été organisées le 13 décembre 2017 à Bujumbura et, le débriefing aura lieu le 11 janvier 2018 à Bruxelles.

Contexte, description et déroulement du projet

L'objectif spécifique du PAIOSA est de « *Contribuer de manière durable à la réduction de la pauvreté et soutenir la croissance économique du Burundi à travers l'augmentation de la productivité des facteurs de production, la valorisation maximale des productions, la diversification des opportunités des revenus, la préservation et le maintien des ressources naturelles et environnementales.* » à travers 2 outcomes (1)« Une augmentation et une meilleure valorisation des productions agricoles et d'élevage permet une réduction de la pauvreté dans les régions d'intervention » et (2)« Un environnement institutionnel favorable au développement d'activités agricoles et para agricoles est promu au niveau central, déconcentré et décentralisé » a été largement suspendu suite aux problèmes politiques ». Au démarrage du PAIOSA 2 en 2011, il regroupait à la fois des volets d'Appui Institutionnel (AI) au Ministère de l'Agriculture de l'Elevage (VAIM) et à l'ISABU/ONCSS (volet Semences et Volet Recherche) à côté des interventions de Développement Agricole (VDEVA).

Les bénéficiaires directs du PAIOSA s'élèvent à plus de 45.000 ménages notamment dans le périmètre de l'Imbo, dans les marais aménagés du Moso et sur les bassins versants de ces marais et périmètres ainsi que les producteurs de 4 communes dans le Bugesera.

Le PAIOSA est mis en œuvre par une équipe composée d'assistants techniques internationaux et nationaux basée à Bujumbura (Pool Infrastructure, Pool Agriculture et Pool Gouvernance) et des équipes d'assistants techniques nationaux dans les 3 antennes à Cibitoke, Kirundo et Ruyigi. Pour la mise en

œuvre des volets d'ingénierie sociale le programme a signé des conventions de subside avec des ONG locales. Le MINAGRIE reste un partenaire très important du programme.

Suite à l'évolution de la situation politique et sécuritaire, les décisions prises en 2015 par le Gouvernement belge en matière de réorientation de l'aide belge au Burundi ont eu des répercussions telles que la suspension des activités d'appui institutionnel aux acteurs étatiques (MINAGRIE, ISABU et ONCCS) et (2) des conditions de travail difficiles avec des couvre-feu, les périodes de travail à domicile pour les experts internationaux, adaptation horaires de travail, diminution des missions à l'intérieur, limitation des missions internationales, départ d'acteurs locaux de développement. On note aussi le départ des ATI responsables pour les volets AI et les ATI-chefs des antennes.

Réalisations

Outcomes volet Opérationnel

Output 1: Aménagement :

- Etudes aménagements (Imbo et Moso)
- Imbo : lot 1 et lot 2 (1219 ha respectivement 20% et 8% réalisé) et le lot 3 (523 ha – vient de démarrer)
- Moso : marais de Nyamabuye (140 ha – réceptionné mars 2017), de Nyabigozi (145 ha réceptionné en octobre 2017) et le marais de Ntanga (vient de commencer)
- Moso : mise en état du barrage de Musasa (100 ha en cours)
- Etudes parcellaire (finalisée dans l'Imbo, en cours dans le Moso)
- Elaboration de l' « Atlas des marais, bas-fonds et plaines irrigables du Burundi »
- Appui aux Associations des Usagers de l'Eau (AUE) – 22 dans l'Imbo ; 17 dans le Moso
- 56,5 km de piste aménagés

Output 2 : Protection des bassins versants :

- 12 (Imbo) et 3 (Moso) bassins versants protégés
- 723.949 m (Imbo) + 1.368.359 m (Moso) d'aménagements antiérosifs réalisés
- 950 ha (Imbo) et 1406 ha (Moso) de bassins versants reboisés
- 29,8 km (Imbo) + 43,1 km (Moso) de pare-feu positionnés/ entretenus
- 818 (Imbo) et 3.365 (Moso) participants aux GGF dont 18%/65% de femmes

Output 3 : Amélioration des systèmes de production et de la compétitivité des chaînes de valeur riz, maïs et banane :

- Formation de 412 facilitateurs (392 actifs) de Champs Ecole Paysans (CEP) et encadrement de 234 groupements CEP dans le riz, 391 groupements de maïs et 331 groupements de banane (en cours)
- Encadrement de 30 semenciers et 6 vendeurs d'intrants (en cours)
- Appui de plus de 6.869 Exploitations Familiales Intensives (EFI)
- Fonds Investissement Filière: 60 projets mis en œuvre depuis 2013

Output 4 : Renforcement des organisations de producteurs (OP)

- Appui à 40 OP accompagnées dans l'Imbo regroupant 1.450 producteurs (dont 802 femmes) ; 30 OP dans le Bugesera regroupant 5.320 producteurs dont 2.582 femmes, 30 dans le Moso dont 9 CEP et 21 GPC regroupant 1.577 producteurs dont 765 femmes
- Diagnostic et plan d'actions quasi finalisés
- Faible accompagnement des services aux membres à ce jour.

Outcomes Volets Appuis Institutionnel (2011-début 2015)

Appui institutionnel au MINAGRIE

Le PAIOSA a accompagné les grandes problématiques qui gravitent autour du PNIA notamment à travers le renforcement des bases de données, l'élaboration des Plans Provinciaux d'Investissement Agricole et l'élaboration de stratégies. Il a renforcé la capacité S&E du MINAGRIE et ses capacités organisationnelles et humaines. Les systèmes d'information ont été améliorés et le rôle du Ministère dans la coordination du secteur agricole a été appuyé.

Appui Institutionnel de l'ISABU et de l'ONCCS

Le PAIOSA a appuyé la création d'un cadre légal pour le secteur semencier, a renforcé les 2 organisations et a mis des infrastructures et équipements à leur disposition. Le programme touchait les filières banane, riz, maïs et pommes de terre.

Le PAIOSA a également accompagné un processus de réorganisation de l'IOSABU et le renforcement de sa capacité de recherche

Analyse

Pertinence – Score A

Le PAIOSA est tout à fait en ligne avec le Programme National de l'Investissement Agricole (PNIA) ainsi qu'avec les stratégies de la Belgique en matière d'appui à l'agriculture familiale et entrepreneuriat agricole. Il répond clairement aux besoins des populations qui se heurtent de plus en plus à la diminution de la productivité/qualité des sols et des changements climatiques. Pour l'Imbo et le Moso, l'aménagement des marais et périmètres vise largement l'augmentation de la production et des revenus de la population. L'organisation des propriétaires /locataires de terrain dans des AUE permet d'assurer l'entretien et la bonne utilisation de l'infrastructure.

La protection des bassins versants par les boisements et courbes à niveau contribue à protéger ces investissements. Le renforcement des OP et CEP permet une meilleure intégration des producteurs dans les chaînes de valeur riz, maïs et banane. Le renforcement des semenciers répond à la faible disponibilité de semences certifiées au niveau national (mais pas forcément dans la zone du programme).

Efficienne – Score B

Les aménagements hydro-agricoles seront probablement réalisés comme prévue avec un coût à l'hectare comparable à celui d'autres projets au Burundi et, une grande mobilisation de la main d'œuvre locale. On note la qualité des travaux, le contrôle du matériel, le suivi régulier par le bureau de surveillance et l'équipe PAIOSA ainsi que la mise en place d'une commission pour régler les problèmes du foncier.

La signature des conventions de subside ainsi que la sélection et l'installation des nouvelles équipes de terrain ont pris du temps. La qualité de l'accompagnement des OP dans l'Imbo et le Bugesera n'est pas encore assurée suite aux faibles compétences et l'instabilité des agents de terrain des ONG concernées.

Les 5 Master trainers ont formés 362 facilitateurs des Champs Ecoles Paysans (CEP) dans les 3 filières (2015-2017) qui ont à leur tour lancé 965 CEP.

Le Fonds Investissement Filière (FIF) a financé 58 projets pendant la période 2013- 16, où le suivi de ces projets était lourd pour des résultats mixtes. Le FIF était peu intégré dans les autres interventions du PAIOSA.

Efficacité - Score C

Alors qu'à priori toutes les interventions du PAIOSA contribuent à l'atteinte de ces outcomes et impact, les évaluateurs ont constaté une faible cohérence entre les différents outputs/approches et une répartition géographique inégale des interventions sur les zones du programme. Aussi, tandis que les aménagements hydro-agricoles représentent un coût important : la valorisation/optimalisation des zones aménagées ne reçoit pas suffisamment d'attention.

Les utilisateurs sont très satisfaits du déroulement des travaux d'aménagement et des infrastructures mise en place et ou réhabilitées. Par ailleurs, les producteurs apprécient que les travaux d'aménagement aient eu peu de perturbations des activités de production agricole. On constate un intérêt des producteurs aisés ou de nouveaux intervenants pour la culture du riz dans l'Imbo portant effet tant sur le foncier que sur le coût de la location. La production de riz selon le Système de Riz Intensif (SRI) requière des semences de bonne qualité, plus de main d'œuvre et un bon contrôle du niveau d'eau. Les AUE se mettent en place selon une approche participative très intéressante mais, leur progrès est lent.

Les membres des Champs Ecoles Paysans (CEP) maîtrisent de nouvelles techniques culturales (riz 32% ; maïs 26%, bananes 26%) et sont sensibilisés à l'utilisation de bonnes semences, de fumier et sur le compostage. L'extension du nombre de groupes est toutefois limitée par les capacités des facilitateurs existants. On note une forte adoption des techniques dans les champs des membres et des voisins. L'augmentation de la production et du revenu se heurte toutefois à une faible disponibilité et accessibilité des semences de qualité, des problèmes de stockage et de commercialisation. Les efforts de lutte contre la maladie BXW et BBTv ont eu un effet important sur la culture de bananes. Plusieurs groupements CEP développent des systèmes d'épargne/crédit et d'entraide en vue de survenir aux crises familiales ou pour la location d'un champ commun.

Les Exploitations Familiales Intégrées (voir partenaires de Caritas International) ont un effet très visible et les exploitations voisines adoptent certaines innovations. Les groupements de gestion forestière (GGF) atteindront probablement les outputs pour le nombre d'arbres plantés et d'aménagements antiérosifs suite aux paiements HIMO.

Les investissements du FIF ont permis de renforcer l'infrastructure (hangars) et la disponibilité des équipements. Quant au financement des opérateurs privés, il a moins profité aux producteurs mêmes et certains investissements étaient localisés hors zones PAIOSA.

La structuration des OP et les plans d'action ont pris plusieurs mois alors que les services aux membres – notamment le stockage pour profiter de l'augmentation du prix quelques mois après la récolte, la commercialisation et l'achat conjoints d'intrants - n'ont pas encore été renforcés.

Une réflexion sur la localisation des services/structures à renforcer aurait eu un effet multiplicateur sur l'intégration des producteurs dans les filières prioritaires.

Par rapport aux activités 2011- début 2015, la MTR 2014 soulignait que les résultats obtenus en matière d'organisation de l'ISABU sont l'aboutissement d'un plan d'action cohérent et consensuel (au sein de l'ISABU) qui est rigoureusement mis en œuvre. Ces résultats sont visibles et appréciés des partenaires (voir entretien avec son directeur en 2017).

Par rapport à l'appui institutionnel au MINAGRIE, la MTR constatait que « Le volume des produits du volet VAIM met en évidence un fort déploiement d'activités, une somme importante d'actions multiformes et de produits d'état d'avancement et d'importance divers. ». L'approche par « produits » et l'absence de réflexion/ définition initiale d'objectifs de changement à atteindre permet difficilement de se prononcer sur les capacités nouvelles introduites ou renforcées dans le MINAGRIE/DPAE.

Impacts - Score B

A long terme, le PAIOSA aura un effet clair sur la sécurité alimentaire des ménages touchés. Le renforcement des CEP contribue largement au renforcement des compétences des producteurs et leur capacité de recherche paysanne. L'effet des aménagements sur le développement local sera considérable. La participation des populations dans la gestion des ressources naturelles (eau et boisement) représente une innovation très importante pour le Burundi. Le volume des reboisements par le PAIOSA représente une large partie des efforts Burundais dans ce secteur.

Durabilité - Score C

La démarche retenue pour les AUE a de bonnes perspectives de durabilité et cadre dans un contexte légal clair. Malheureusement, elle ne prend pas suffisamment en compte la valorisation des parcelles dans les périmètres et marais.

Les efforts pour la protection des bassins versants (GGF et EFI) n'aboutissent pas encore à une véritable réduction durable des risques d'érosion et d'ensablement des sites aménagés. La survie des GGF n'est

pas garantie suite à la vulnérabilité des membres et le défi de la gestion participative des boisements de protection.

La durabilité des CEP semble assurée avec la présence des facilitateurs qui sont beaucoup appréciés par les producteurs et l'encadrement et/ou la mise en réseau avec les agronomes. Les innovations dans les EFI (culture de banane, courbe à niveau, foyer amélioré) sont probablement durables au niveau de l'exploitation mais l'effet durable au niveau des communautés est moins clair.

L'accompagnement des OP ne touche pas encore l'amélioration concrète et directe des services offerts aux membres pour s'assurer de la confiance des membres dans la gouvernance de leur OP et leur engagement pour collaborer avec l'OP. Un plus grand focus sur la gouvernance, sur la gestion financière des OP et l'accès au crédit (voir warrantage) permettra aux OP de jouer un rôle important dans les campagnes 'riz' et 'maïs'.

Questions spécifiques

Implications de la crise politique et sécuritaire de 2015 sur la pérennité des résultats

L'arrêt de l'appui institutionnel mi-2015 a eu comme conséquence que les processus que le PAIOSA avait lancé au sein du MINAGRI n'ont pas abouti – au grand regret du MINAGRIE et des DPAE.

Les évaluateurs constatent que le MINAGRIE contribue largement à la réussite du PAIOSA à travers le suivi des travaux d'aménagement, la commission de gestion des conflits fonciers, l'accompagnement et suivi des AUE et la reconnaissance légale des OP – malgré l'arrêt des paiements des primes. Les ONG partenaires développent une collaboration ponctuelle avec les agents de la DPAE et avec l'ISABU/ONCCS.

Ce changement de stratégie était même une opportunité pour développer des services autonomes tels que les CEP pour la vulgarisation agricoles et les producteurs privés dans le secteur semencier. Par contre, le fait que la communication directe PAIOSA/MINAGRIE ne soit plus institutionnalisée (suspension de la Structure Mixte de Concertation Locale) rend quelque fois difficile le plaidoyer en faveur des processus légaux (GGF et AUE).

Effet de la réorientation des interventions au bénéfice de la population burundaise

Les évaluateurs constatent que les petits producteurs n'ont pas forcément la capacité de réaliser des investissements dans l'eau, semences et engrais nécessaires pour optimiser la production dans les marais/périmètres aménagés. Avec l'augmentation du prix du foncier (voir spéculation accrue), ils décident parfois de vendre leur terrain. La présence des CEP, le travail en commun dans les champs, ne peuvent qu'en partie freiner ce phénomène. Le focus sur les cultures commerciales par rapport aux cultures vivrières risque d'impacter négativement la sécurité alimentaire et la résilience des populations.

Les besoins de main œuvre pour le Système de riz intensif (SRI) risquent d'alourdir largement le travail des femmes sans qu'il y ait une compensation par rapport au pouvoir de décision sur la récolte ou la réduction de la pénibilité de leur travail pour l'après récolte. La forte participation des femmes dans les CEP et les GGF (40 à 50%) semble surtout guidée par l'importante contribution de la femme dans les cultures riz (sarclage) et maïs et par l'attrait d'un revenu journalier pour les femmes pauvres. Leur participation dans des postes de décision (AUE, GGF et OP) est beaucoup plus faible.

Le PAIOSA n'a pas (encore) développé une stratégie genre et/ou des démarches spécifiques en faveur des femmes et des groupes vulnérables. Son effet sur les groupes vulnérables devrait être davantage analysé.

Intégration de la chaîne des résultats dans chaque zone (articulation / intégration des différentes activités) ?

Alors que les travaux d'aménagement sont en voie d'être finalisés, le PAIOSA n'a pas encore développé une stratégie optimale pour la mise en valeur des nouveaux marais/périmètres irrigués – notamment pour optimiser l'utilisation de l'eau pour la SRI et les produits vivriers.

Appréciations des nouvelles modalités d'appui mises en œuvre

La signature des conventions de subside était pertinente pour développer un partenariat avec des ONG expérimentées mais, la qualité et stabilité de leurs cadres et leur ancrage local durable ne sont pas garantis. *Voir Efficacité - Fonds Investissement Filière*

Prise en compte des recommandations des MTR de PAIOSA 2

Les recommandations du Volet Opérationnel (2015) ont été largement prises en compte notamment la nécessité d'accélérer la mise en œuvre des activités de terrain, l'importance de renforcer les opérateurs privés dans le secteur des semences et un plus grand focus sur la première transformation.

Conclusions

Mise en œuvre du programme

Malgré le contexte politique et sécuritaire difficile (2015-16), les équipes du PAIOSA – et surtout les 3 antennes - ont fait des efforts importants pour réaliser les travaux d'aménagements, les études parcellaires (Imbo), l'organisation des formations CEP, le diagnostic des OP et les conventions de subsides avec les ONG.

L'équipe PAIOSA (Bujumbura et antennes) dispose de compétences nécessaires pour la bonne poursuite du programme. Une concertation renforcée entre Bujumbura et les antennes, des échanges et coordination plus intenses au sein des trois équipes et une meilleure intégration des approches des ONG dans la stratégie du PAIOSA seront garant pour la réussite du programme. Malheureusement certaines ONG ne sont pas à la hauteur des attentes; leurs agents de terrain ne sont pas stables et/ou n'ont pas suffisamment d'expérience du terrain.

En conclusion, il y a une bonne assise pour la poursuite du programme.

Validation/utilisation des investissements

Le PAIOSA et la DPAE n'ont pas encore de véritable stratégie pour la mise en valeur des périmètres et marais aménagés. Les démarches AUE, CEP et OP sont intéressantes mais ils n'opèrent pas forcément dans les mêmes zones et avec une dynamique complémentaire au sein des 3 chaînes de valeur pertinentes. Les premières phases de post-récolte notamment le séchage et le vannage ne sont pas encore suffisamment couvertes et la disponibilité des moulins et décortiqueuses reste faible à certains endroits. Les dossiers de demande MIP/PEA demandent des efforts trop importants des promoteurs intéressés et les investissements sont trop peu intégrés aux autres interventions.

Cette situation ne permet pas d'assurer à ce stade que le PAIOSA atteindra de façon optimale et durable l'impact « Une augmentation et une meilleure valorisation des productions agricoles et d'élevage permettent une réduction de la pauvreté dans les régions d'intervention ».

Les « chantiers » pour le futur

Recommandations pour le PAIOSA

Utilisation optimale des infrastructures et intégration des chaînes de valeur

Une première recommandation pour le MINAGRIE et le PAIOSA consiste en l'élaboration graduelle – avec la participation des producteurs et leurs organisations - d'une stratégie pour la valorisation/utilisation la plus favorable des marais et périmètres irrigués en vue d'une production optimale. La localisation des nouveaux CEP et OP à appuyer doit prendre en compte une dynamique « chaîne de valeur ».

Organisations de producteurs

L'équipe de la revue propose une approche très pragmatique et pratique pour accompagner les OP, orientée sur une amélioration nette et claire des avantages et bénéfices pour les membres - à partir du calendrier agricole (récolte, besoin de stockage) et des moments clés dans la vie du producteur (achat de semences).

Pour l'immédiat, il est proposé **une planification conjointe (antennes, ONG, OP et CEP) de la campagne riz saison A 2017-18** pour optimiser la valorisation de la production des membres des OP et CEP à travers l'aménagement des aires de séchage gérées par les CEP et OP, l'amélioration de l'infrastructure de stockage (petites améliorations et palettes ainsi que pour permettre le warrantage) ; l'accès au crédit amélioré (individuel ou/et à l'OP) à travers les collaborations avec les IMF et le focus des formations sur la bonne gestion de cette 1^{ère} phase d'après-récolte. Il est ainsi proposé **un 'passage à échelle' pour chaque OP/CEP**, en fonction de leur expérience actuelle.

Le Pool Gouvernance (ATI et ATN) devrait accompagner les ONG en vue d'une mise à niveau de leur équipe à travers un coaching ou formation. La lourdeur administrative, plus particulièrement la fréquence des rapports, devrait être limitée, aussi bien pour les ONG que pour les ATN/ATI.

Aménagements et AUE

Vue son expérience, il est proposé que le PAIOSA finalise le Lot 4 du périmètre de l'Imbo, même si on n'a pas de garanties sur l'accompagnement des producteurs dans cette zone. Les évaluateurs ne se prononcent pas sur la réalisation du lot 5 par le PAIOSA. Le PAIOSA devrait poursuivre le renforcement des capacités pour l'utilisation de l'Atlas des marais, bas-fonds et plaines irrigables du Burundi.

Techniques culturales et semences

Les évaluateurs recommandent de poursuivre la diffusion des CEP sur l'ensemble des zones et d'assurer une collaboration avec les moniteurs agricoles et une mise en réseau des facilitateurs. Un système de groupements d'adoption rapide devrait permettre d'assurer la démultiplication des bonnes pratiques.

Post-récolte et rôle des MIP/PEA

Les évaluateurs proposent au PAIOSA d'envisager une démarche plus proactive pour les microprojets MIP et projets entreprises agricoles (PEA) sous forme de lancement d'appels à candidature pour (1) des hangars de stockage (sur base des critères assez strictes notamment le dynamisme de l'OP et l'engagement des membres ou CEP pour le stockage) et (2) des aires de séchage et des petits équipements telles que les vanneuses, batteuses.

Protection de l'environnement – bassins versants

La protection des bassins versants doit être poursuivie, mais demande des moyens et une durée qui dépassent le PAIOSA. L'importance des reboisements réalisés par le PAIOSA, le met dans une bonne position pour défendre la création d'un cadre légal pour une gestion participative des ressources naturelles. Vue la faible durabilité des GGF dans le contexte actuel, il faudrait soit réduire les ambitions soit un accompagnement des AGR pour le secteur forestier.

L'équipe souligne l'importance, à tous les niveaux, pour le programme d'assurer la collaboration avec les services du MINAGRIE et les DPAE. La couverture de frais opérationnels et de frais de production liés à un résultat spécifique permettra d'assurer la participation des cadres des DPAE (chef de service Formation/Vulgarisation, techniciens agronomes) qui s'avère nécessaire dans les interventions du PAIOSA. »