



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

WACIP

Programme de Renforcement du Secteur Coton
en Afrique de l'Ouest et du Centre

DOSSIERS DE POLITIQUE DU WACIP/MSU

<http://www.aec.msu.edu/fs2/cotton/index.htm#c>

Numéro: WACIP 1F

Novembre 2008

Le Coton en Afrique de l'Ouest et du Centre: Adaptation d'un Modèle réussi à de nouvelles réalités

Par Valerie Kelly et David Tschirley*

Le présent dossier de politique introduit une série de documents de synthèse traitant des relations entre la structure et la performance du secteur coton, à partir des récentes études menées sur le secteur coton à travers l'Afrique. La série cible une grande diversité d'acteurs impliqués dans les réformes du secteur coton en Afrique de l'Ouest et du Centre (AOC). Le présent dossier d'introduction de la série est centré sur le modèle structurel du secteur coton prévalent en AOC – la « *filière intégrée* ». Elle procède à la revue des succès initiaux de l'approche de « *filière intégrée* » et de la situation plus récente de la crise et des réformes. Elle pose ainsi le cadre pour des comparaisons entre le système de « *filière intégrée* » de l'AOC et d'autres systèmes décrits dans des dossiers ultérieurs.

LA FILIÈRE INTÉGRÉE – UN EXEMPLE DE RÉUSSITE EN AFRIQUE:

Le coton est une culture d'exportation importante pour les petits exploitants en Afrique en général, et pour l'AOC francophone en particulier. De l'accession à l'indépendance au milieu des années 1990, l'approche de la filière intégrée pour l'organisation du secteur coton en AOC francophone a été citée dans les documents sur le développement comme un exemple de réussite. La caractéristique définissant la filière intégrée est la relation à chaîne unique entre les producteurs et une société cotonnière de monopole pratiquant une intégration verticale des diverses fonctions liées à la production, au traitement et à l'exportation du coton. L'intégration verticale facilite la tâche de fourniture de crédit pour les intrants, et encourage les investissements pour la recherche et les services de vulgarisation nécessaires pour favoriser les pratiques de culture intensive et les rendements élevés. A l'avènement de l'indépendance, les structures verticalement intégrées introduites par la France sont demeurées relativement intactes, un seul changement étant intervenu dans les années 1990 avec la conversion de la situation de monopole géré par la Compagnie française pour le développement des fibres textiles (CFDT) en monopoles nationaux gérés en partenariat public-privé entre la CFDT (actuellement Geocoton) et chaque gouvernement national, ce

dernier détenant la majorité des actions. Cette approche a, avec succès :

- permis l'accès aux services de vulgarisation, aux intrants, et au crédit (avec des taux élevés de remboursement) à un nombre élargi de paysans; le résultat en a été l'augmentation généralisée des rendements et des revenus, ce qui a contribué à la réduction de la pauvreté ;
- aidé les paysans à créer des organisations paysannes et à renforcer leurs capacités;
- garanti un marché d'écoulement et des prix stables pour le coton, et par conséquent des revenus fiables pour les paysans;
- mis au point des paquets techniques grâce au partage des résultats de recherche au plan régional;
- créé des emplois à la fois en amont (fourniture d'intrants et vulgarisation) et en aval (égrenage);
- apporté des recettes fiscales pour soutenir les budgets nationaux;
- investi dans les infrastructures économiques et sociales dans les zones de production de coton.

* Kelly est Professeur associé de développement international et Tschirley est Professeur de développement international au Département d'économie agricole, alimentaire et des ressources à l'Université d'Etat du Michigan. Le présent dossier de politique a été produit pour revue par l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International dans le cadre du projet WACIP financé par l'USAID. Les vues exprimées par les auteurs dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles de l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International ou celles du Gouvernement des Etats-Unis.

La performance a été impressionnante, car les rendements ont quadruplé ou quintuplé entre les années 1950 et le milieu des années 1980 dans la plupart des pays de l'AOC. Alors que le fameux rapport « Berg » publié par la Banque Mondiale en 1981¹ a de manière générale critiqué la mauvaise gestion des offices et services parapublics de commercialisation agricole (en utilisant les secteurs coton de Tanzanie et du Nigeria comme des illustrations des systèmes posant problème), le même rapport fait l'éloge des secteurs coton du Mali et du Burkina Faso, en faisant remarquer que l'approche de filière intégrée a contribué à assurer le succès de deux principaux projets de la Banque mondiale au cours des années 1970.

LES CRISES RÉCURRENTES CONDUISENT AU PREMIERES DEMANDES DE RÉFORMES: Les secteurs coton de l'AOC ont subi des périodes répétées de crise depuis le milieu des années 1980 (1985, 1992, 1998, et 2004, par exemple), caractérisées par des déficits sectoriels ayant fréquemment nécessité un renflouement de la part du gouvernement et/ou des bailleur de fonds² Alors que chaque crise a été déclenchée par la baisse des cours mondiaux, souvent aggravée par des taux de change surévalués³ et les modifications des programmes d'appui au coton dans les pays plus industrialisés, certains analystes avancent que le modèle d'organisation du secteur coton dans l'AOC est devenu victime de son propre succès.⁴ La croissance phénoménale enregistrée au début des années 1990 a rendu de plus en plus difficile la gestion du secteur, le contrôle des

coûts, et la réalisation de la flexibilité nécessaire pour faire face aux marchés mondiaux devenus de plus en plus complexes et instables. Les économies nationales de l'AOC devenant plus dépendants du secteur coton, la prise de décision dans ce secteur s'est progressivement politisée. Les décisions prises par les gouvernements et les sociétés cotonnières sont fréquemment indistinctes et souvent entraînées par des considérations politiciennes plutôt que par la nécessité d'assurer une durabilité à long terme du secteur. Dans certains cas, les hommes politiques ont été tentés d'extraire les ressources des sociétés cotonnières durant les années de prospérité, soit pour financer les dépenses publiques, soit pour le gain privé. En même temps, les coton culteurs et les sociétés cotonnières ont acquis un poids économique et politique accroissant leur capacité à influencer les décisions gouvernementales concernant les prix aux producteurs et le renflouement du secteur coton. Opérant dans cette atmosphère de nature politique, les sociétés n'ont pas réussi à adopter des outils de gestion plus sophistiqués nécessaires pour faire fonctionner leurs entreprises de plus en plus grandes et complexes.⁵ Le résultat a été la hausse des prix due aux défaillances et à un contrôle de gestion laxiste qui ont graduellement érodé l'avantage compétitif du coton de l'AOC. Certaines illustrations concrètes des conséquences de la mauvaise gestion et de l'influence politique face à la croissance rapide sont (1) les prix bas reçus par les producteurs, même après la prise en compte des coûts de commercialisation ; (2) le manque de souplesse du mécanisme territorial de fixation des prix, qui a transféré des ressources de producteurs efficaces à d'autres qui le sont moins – jouant en fait le rôle d'une stratégie de réduction de la pauvreté mal élaborée ; (3) la mauvaise gestion et/ou la mauvaise appropriation des fonds par les sociétés cotonnières, qui, au nom des objectifs de stabilisation des prix a taxé les producteurs au cours des périodes de hausse des prix sans pouvoir les compenser dans les périodes de baisse des prix ; (4) le manque de souplesse des mécanismes de fourniture d'intrants, qui a découragé la diversification vers d'autres cultures ; (5) la faible rentabilité des exploitations due à la stagnation des rendements et la faible rentabilité de traitement due aux défaillances des opérations post récolte (Baghdadli et al. 2007).

La plupart des pays avaient conscience des faiblesses de gestion, et plusieurs d'entre eux ont entamé des programmes de réforme au milieu des années 1980 en introduisant des contrats de performance négociés entre l'Etat et la société cotonnière. L'objectif général était de rendre les sociétés cotonnières plus responsables vis-à-vis du gouvernement et des acteurs en spécifiant à l'avance les responsabilités de la société ainsi que les cibles de production. Dans la pratique, les contrats (utilisés au Mali, au Burkina Faso et au Cameroun) se sont révélés difficiles à suivre et n'ont pu entraîner d'améliorations significatives et à long terme. Les sociétés cotonnières étaient réticentes à fournir des

¹ L'aide à l'agriculture africaine: leçons tirées de deux décennies d'expérience des bailleurs de fonds, édité par Uma Lele (1991, Johns Hopkins University Press), a également qualifié l'approche intégrée des systèmes cotonniers comme plus réussie que les autres.

² A la fin des années 1990, deux tiers des organisations de producteurs au Burkina Faso se trouvaient en défaut de paiement des crédits accordés pour les intrants qui ont été finalement couverts par le gouvernement lorsque celui-ci a initié des réformes en 1992. Au Mali, le secteur a subi un déficit de 9 milliards de francs CFA en 1985/86, crédité largement à l'effet combiné de la chute des prix mondiaux et le coût croissant de la production de coton et des activités rurales de la CMDT, qui avaient tendance à être beaucoup plus vastes que celles entreprises dans les systèmes cotonniers des autres pays de l'AOC. Le secteur est rentré dans ses fonds au cours des deux campagnes agricoles suivantes grâce aux réformes comportant plus de rigueur dans la gestion financière, le volet de sous-traitance du transport du coton graine et du coton fibre au profit du secteur privé, à une plus grande responsabilité de la CMDT dans la commercialisation des exportations, le gel des prix aux producteurs et la réduction des subventions pour les intrants (Tefft 2004). Malgré ces sursauts d'amélioration, il n'y a pas eu de croissance soutenue de la productivité des paysans, ni de réduction soutenue des coûts post- récolte ; le gouvernement et les bailleurs de fonds ont dû intervenir de nouveau pour renflouer le secteur coton malien en 1992/93, et à plusieurs reprises depuis 2001.

³ Les fluctuations des taux de change ont atténué le système suite à la dévaluation du franc CFA en 1994 et de nouveau en 2002 (parce que le Dollar des Etats-Unis était en hausse par rapport à l'Euro). Cependant, l'impact depuis 2002 a été généralement défavorable en raison de la hausse de l'Euro.

⁴ Ce point de vue est exprimé explicitement dans Tschirley et al. à venir) et renforcé par les nombreuses faiblesses de gestion décrites dans Baghdadli et al. 2007.

⁵ La SOFITEX du Burkina et la CMDT du Mali par exemple sont les plus grandes sociétés cotonnières d'Afrique, qui ont connu une croissance très rapide durant les années 1980 et le début des années 1990. Cette croissance a posé de nombreux défis en matière de gestion.

informations au gouvernement, avançant l'argument que les changements intervenant dans l'économie générale justifiaient leur faible performance, et elles se tournaient toujours vers le gouvernement pour couvrir leurs coûts.

DEMANDES DE NOUVELLES RÉFORMES: Tout en reconnaissant les nombreux avantages des systèmes de *filière* à intégration verticale, de nombreux analystes du secteur coton en sont venus à penser que les coûts de la dépendance d'une structure de monopole (entreprise unique) pour maintenir l'intégration verticale dans tout le secteur dépassaient les avantages. Les discussions sur la réforme du secteur coton se sont passionnées à la fin des années 1990, mais la pression s'est accentuée en 2004 lorsque trois pays (Bénin, Burkina et Mali) ont accusé des déficits énormes et n'ont pu payer les paysans à cause de l'épuisement des fonds de stabilisation. Ceci a forcé les gouvernements à demander l'appui de la Banque Mondiale, ce qui à son tour a conduit à l'exercice d'une pression de la part des institutions financières internationales et des bailleurs de fonds bilatéraux pour plus de réformes substantielles du modèle de *filière intégrée*.

Les partisans du renforcement des réformes ont eu tendance à se concentrer sur les questions structurelles (la nécessité d'accroître la compétition), et le rôle du gouvernement (retrait des tâches pouvant, en principe être accomplies par le secteur privé). Pour faire progresser l'agenda, les partisans ont noté qu'une large variété de questions du secteur coton doivent être traitées (Badiane et al. 2002). Les activités proposées en appui à la réforme structurelle sont :

- la possibilité d'entrée et de compétition libres à tous les niveaux;
- la possibilité que les prix au producteur reflètent les cours mondiaux tout en protégeant les acteurs contre les risques liés aux prix;
- l'appui aux activités nécessaires pour réduire le rôle du gouvernement par:
- la mise en place de mécanismes privés visant à assurer le recouvrement du crédit;
- le renforcement des capacités des associations de producteurs pour la gestion de la fourniture d'intrants, des services techniques et de sous traitance de l'agriculture ;
- la création d'associations commerciales en vue d'améliorer les services de coordination et de financement de l'ensemble du secteur par le secteur privé; et
- l'amélioration de la fourniture de services, notamment de recherche, vulgarisation et de contrôle phytosanitaire dans lesquels le gouvernement joue un rôle pour le financement du volet concernant les biens publics.⁶

Dans la majeure partie de la région, les acteurs locaux croient fermement que la relation à chaîne unique entre les producteurs et les sociétés cotonnières est nécessaire pour

⁶ Les biens publics sont les biens (ou services) pouvant être utilisés par une personne sans affecter leur fourniture à d'autres personnes. Une fois que les biens publics sont disponibles, personne ne peut être empêché de les consommer gratuitement (par exemple les voies publiques, les informations sur le marché agricole). Il est impraticable pour le secteur privé de fournir un bien public.

assurer la durabilité du système de crédit pour les intrants, et garantir des pratiques de culture intensive. Ces changements relevaient principalement du (1) développement accru des associations de paysans et leur plus forte implication dans la prestation de services/fonctions, (2) l'entrée des acteurs privés dans les activités d'égrenage ou de fourniture d'intrants (Bénin, Côte d'Ivoire, Burkina Faso), (3) le retrait proposé et souvent partiel du gouvernement de la gestion du secteur coton et l'autonomisation parallèle des « comités interprofessionnels » du secteur coton (Burkina et Bénin), et (4) l'introduction de mécanismes de fixation des prix aux producteurs en vue d'établir un lien plus efficace avec les cours mondiaux.

FONDEMENTS THÉORIQUES ET FONDEMENTS EMPIRIQUES DES RÉFORMES Jusqu'ici, les types, l'ampleur, le rythme, et les impacts des réformes mises en oeuvre en AOC ont différé selon les pays, comme a différé l'enthousiasme marqué pour le processus par les décideurs gouvernementaux et les acteurs de la filière. Le Mali, le Cameroun, la République Centre Africaine et le Tchad par exemple continuent à exploiter des secteurs de monopole à intégration verticale gérés par les gouvernements malgré les engagements pris par ceux-ci de privatiser.⁷ Le Bénin et le Burkina Faso ont autorisé de nouvelles entreprises à entrer dans les secteurs d'achat et d'égrenage du coton graine, mais la compétition entre celles-ci est éliminée par diverses règles et décisions relatives à la localisation des zones. Pour de nombreux acteurs du secteur coton, les arguments soutenant le changement radical de la structure du secteur semblent être fondés sur des préceptes théoriques plutôt que sur les réalités de leurs économies nationales, les vicissitudes du marché international, et le caractère empirique du développement du secteur coton en AOC et ailleurs dans le monde.⁸

Un argument commun contre les efforts de privatisation et de libéralisation est qu'en réalité, ceux-ci se sont focalisés presque exclusivement sur la mesure de la performance par rapport aux prix (par exemple, la proportion de prix de coton payée aux paysans) sans accorder l'attention voulue à la très longue liste des préoccupations des paysans qui ont été progressivement prises en compte depuis les années 1950 jusqu'aux années 1990 par l'*approche de la filière intégrée* (Fok et Tazi 2003):

- Le risque (pris en compte par une annonce précoce des prix et des marchés garantis);
- L'accès aux intrants (pris en compte par des systèmes de crédit et de fourniture dans l'ensemble du secteur,

⁷ Certaines modifications sont toutefois intervenues dans la prestation de services de transport dans lequel le secteur privé est maintenant actif. De même, en août 2008, le Mali a voté une loi autorisant la privatisation de sa société cotonnière (CMDT).

⁸ Ce sentiment a été fortement renforcé par les changements intervenus dans les subventions au coton des Etats-Unis, considérées comme ayant donné un élan à la part du coton des Etats-Unis qui est passé de 17% en 1998 à 42% en 2003. Cette augmentation des exportations a contribué à la baisse des prix du coton observée depuis la fin des années 1990 et a suscité les plaintes déposées par le Brésil et les producteurs de coton du C-4.

comptant sur les associations paysannes pour garantir le crédit et l'assurance contre les abus comme la livraison tardive et la mauvaise qualité) ;

- Prix des intrants (utilisation de subventions au moment approprié pour stimuler l'adoption des équipements de traction, des engrais et des insecticides) ;
- Prix des produits (implication progressive des associations paysannes dans les négociations sur les prix prenant en considération les coûts à la production) ;
- Liquidité financière (généralement le paiement rapide des paysans après la collecte du coton) ;
- Amélioration de la compétence technique des paysans (mise en place de mécanismes de financement des services de vulgarisation et de la recherche financée sur les recettes provenant du secteur) ;
- Amélioration de la compétence des paysans en matière d'organisation et de représentation (par le renforcement des capacités des organisations paysannes aux niveaux local, régional, national et international) ; et
- Développement des infrastructures utilisant les recettes du coton pour construire des routes, des écoles et des structures de soins de santé.

L'argument est que le terme secteurs "compétitifs" comporte le risque que les relations et la confiance qui ont été si soigneusement instaurées entre les divers acteurs de l'approche de la *filière intégrée* s'affaiblissent ou disparaissent ; ceci permet le développement de relations basées sur la compétition sauvage et offre peu sinon pas d'encouragements aux différents acteurs de collaborer pour la survie de l'ensemble du secteur.

COMPRÉHENSION DE L'ASPECT EMPIRIQUE: Le but de la série des Dossiers de politiques entamées par le présent dossier est de permettre une meilleure compréhension de la relation existant entre la structure et la performance du secteur coton en s'inspirant de l'aspect empirique des réformes du secteur coton opérées sur le continent africain. Il est espéré qu'avec la facilitation de l'accès aux informations sur les réformes intervenues ailleurs, les acteurs du processus de réforme du secteur coton de l'AOC seront plus aptes à évaluer leur progrès, le comparer avec celui réalisé par d'autres, et améliorer leurs résultats. Le prochain dossier de politique de la série (No 2) présente un large aperçu des liens entre structure et performance en utilisant neuf critères de performance: les prix aux producteurs, les bénéfices nets des exploitations, l'accès aux intrants et les taux de remboursement des crédits, le nombre de nouvelles variétés de coton adoptées au cours des dix dernières années, les tendances des rendements en coton, la qualité de la fibre, la valeur ajoutée, et les impacts budgétaires macroéconomiques. La preuve empirique pour l'analyse de ces liens entre structure et performance provient de sept études de cas de pays : Mali, Bénin, Cameroun, Ouganda, Tanzanie, Zimbabwe et Zambie.

Les dossiers de politiques ultérieurs examineront les sujets à thème unique ou controversé comme les mécanismes de fourniture d'intrants et de crédit ou de fixation de prix. Ces dossiers de politiques ultérieurs donneront une description des différentes approches adoptées pour résoudre les

problèmes qui sera plus complète que celle présentée dans l'aperçu du dossier de politique No2.

RÉFÉRENCES CITÉES ET LECTURE RECOMMANDÉE:

Badiane, O., D. Ghura, L. Goreux, and P. Masson. 2002. *Cotton Sector Strategies in West and Central Africa*. World Bank Policy Research Working Paper 2867. Washington D.C.: World Bank.

Baghdadli, I., H. Cheikhrouhou, and G. Raballand. 2007. *Strategies for Cotton in West and Central Africa: Enhancing Competitiveness in the "Cotton 4"*. Washington, D.C.: World Bank. Also available in French from Editions Saint-Martin, Montreal.

Berg, Eliot. 1981. *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*. Washington D.C.: World Bank.

Fok, M., and S. Tazi, with Colin Poulton, and Saa Dittoh. 2003. *Evolution institutionnelle, approche statique et dynamique de la performance en relation avec les objectifs de développement*. Synthesis project report: Résocot/CottonNet.

http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/05/92/36/PDF/Synth_reg_complet_fr.pdf/

Tazi, Sophia. 2006. *Privatisation/Libéralisation des filières cotonnières en Afrique. Quels gagnants? Quels perdants? Vol 10 no. 4. Biotechnologie, Agronomie, Société et Environnement*.

<http://popups.ulg.ac.be/Base/document.php?id=528>

Tefft, J. 2004. Mali's White Revolution: Smallholder Cotton from 1960-2003. Paper presented at the NEPAD/IGAD regional conference of Agricultural Successes in the Greater Horn of Africa. 22-25, November, Nairobi.

http://www.anancy.org/uploads/file_en/p10-cotton.pdf

Tschirley, D., C. Poulton, and P. Labaste (eds.). Forthcoming. *Comparative Analysis of Organization and Performance of African Cotton Sectors: Learning from Reform Experience*. Washington, D.C.: World Bank.

World Bank. March 2000, *The Administered Monopoly Model in the Era of Competition and Globalization*. World Bank Cotton Policy Brief Series. Washington, D.C.: World Bank.

<http://www.worldbank.org/afr/cotton/200003e.pdf>

World Bank. June 1999. *The Cotton Sector in West and Central Africa*. World Bank Cotton Policy Brief Series. Washington, D.C.: World Bank.

<http://www.worldbank.org/afr/cotton/199906e.pdf>