

Libéralisation de la filière coton et innovation agricole en Afrique de l'Ouest

Jean Sibiri Zoundi¹
Karim Hussein²
Léonidas Hitimana³

¹ Institut de l'environnement
et de recherches agricoles (Inera),
04 BP 8645,
Ouagadougou 04
Burkina Faso
<jeansibiri_zoundi@yahoo.fr>

² Organisation de coopération
et de développement économiques (OCDE),
2, rue André Pascal,
75775 Paris cedex 16
France
<karim.hussein@oecd.org>

³ Club du Sahel et de l'Afrique
de l'Ouest/Organisation de coopération
et de développement économiques (OCDE),
2, rue André Pascal,
75775 Paris cedex 16
France
<leonidas.hitimana@oecd.org>

Résumé

Cette recherche, réalisée à partir de consultations d'acteurs et d'études de cas au Burkina Faso et au Mali, analyse les questions posées par la libéralisation/privatisation de la filière coton en matière d'innovation agricole. Les résultats indiquent que les réformes se sont traduites par une amélioration du rôle joué par les producteurs et le secteur privé qui de plus en plus participent à la prise de décision. Toutefois, l'accès aux facteurs de production - tels les engrais, le petit matériel -, nécessaires pour l'utilisation des technologies, constitue désormais une contrainte majeure. Les initiatives de responsabilisation des producteurs pour l'approvisionnement en intrants ont connu des succès mitigés, traduisant le fait que ceux-ci manquaient encore de capacités organisationnelles suffisantes pour assumer de telles fonctions. La tendance à la privatisation du conseil agricole apparaît également en déphasage avec les capacités réelles des producteurs et celles de l'État en matière de contrôle de la qualité des services. Les enseignements de l'étude interpellent les décideurs politiques de la région sur les conséquences que les différentes réformes au sein de la filière pourraient avoir sur la capacité des producteurs de s'engager dans les innovations nécessaires.

Mots clés : Burkina Faso ; Mali ; coton ; libéralisation des marchés ; innovation ; privatisation.

Thèmes : productions végétales ; économie et développement rural.

Abstract

Liberalization of the cotton production-marketing chain and agricultural innovation in West Africa

The results of the research presented here are based on consultations of stakeholders and on case studies carried out in Burkina and Mali. The paper analyses the issues at stake raised by the liberalization and privatization policies introduced in the cotton subsector in terms of innovation processes. Results indicated that one of the positive elements of these reforms is the increased importance attached to the place of producers within the cotton production and marketing chain. Concerning the use of technological innovations, the possibility that research in the cotton sector might be privatized raises the question of social equity, *i.e.* how to ensure access of all categories of producers to agricultural innovation? This constitutes a major challenge for producers' organisations, but also calls for policy-makers to act and fulfil their responsibilities. Indeed, access to the inputs necessary to apply certain agricultural innovations still constitutes a major constraint for producers. Initiatives developed to make producers responsible for the supply of inputs were only partially successful, thereby indicating that these actors are still insufficiently prepared to take on such responsibilities. The results of the study also indicate that the tendency to privatize agricultural consultancy does not appear to square with the actual capacities of producers and with those of the State as regards the control of the quality of the services. As a conclusion, the lessons to be learnt from the study is that policy-makers should ponder over the consequences a failure of the innovation system in the cotton subsector might pose in terms of food security and poverty reduction.

Key words: Burkina; Mali; cotton; market liberalization; innovation; privatization.

Subjects: vegetal productions; economy and rural development.

Tirés à part : J.-S. Zoundi

La culture du coton joue depuis des décennies un rôle important dans l'économie des pays ouest-africains. En 2003, le coton représentait environ 51 % des recettes totales d'exportation pour le Burkina Faso ; 37 % pour le Bénin ; 36 % pour le Tchad ; et 25 % pour le Mali [1]. Selon le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO), l'importance stratégique du coton en Afrique de l'Ouest et du Centre se situe à trois niveaux : i) l'activité de production est assurée par 2 à 3 millions de petites exploitations familiales de 2 à 10 hectares ; ii) le coton constitue la principale source de devises pour plusieurs pays de la région ; iii) il existe un lien entre la production de coton et celle des céréales dans la région [1].

Face à l'instabilité des prix et à la concurrence des fibres synthétiques [2], certains analystes [3] estiment que l'innovation agricole peut permettre aux producteurs de faire face aux défis de la compétitivité et de la durabilité.

Toutefois, les réformes en cours dans la région en matière de libéralisation et de privatisation des filières cotonnières suscitent quelques questions aux services de la recherche et de la vulgarisation quant à l'accès des « cotonculteurs ». Est-il possible pour les producteurs, dans un tel contexte, de participer à l'innovation agricole ? La présente étude analyse cette question à partir de consultations et d'études de cas réalisées au Burkina Faso et au Mali.

Cadre analytique, méthode et approche

La collecte des données a été faite à partir de consultations avec des acteurs variés comprenant des organisations paysannes, des structures de vulgarisation, des sociétés cotonnières, des opérateurs privés intervenant dans la filière, des décideurs politiques. Ces informations ont été complétées par une revue de la littérature existante dans le sous-secteur et notamment des nombreux travaux réalisés par le CSAO [1].

Le concept d'« innovation agricole » intègre à la fois : i) des changements *matériels* concernant par exemple les semences végétales ou animales ; ii) des évolutions *institutionnelles, sociales* ou *organisationnelles* concernant l'organisation des producteurs, des circuits de dis-

tribution des intrants ou de commercialisation ; iii) des évolutions conceptuelles en termes de *connaissances et règles de décision* concernant les systèmes de culture ou d'élevage.

Dans la présente étude, le champ d'analyse a été circonscrit aux changements matériels, aux connaissances et aux pratiques agricoles. L'investigation s'est focalisée sur l'accès des producteurs aux services de la recherche ou de conseil agricole ou à des facteurs matériels comme les intrants. Elle a également reposé sur le concept que les producteurs sont les véritables acteurs du processus social d'innovation en faisant évoluer leurs pratiques de culture et d'élevage, en modifiant leurs calendriers, en recourant plus ou moins à des intrants externes..., en somme en prenant des risques.

Résultats et discussion

Caractéristiques générales des réformes

Dans le passé, le sous-secteur coton était considéré comme un modèle de « révolution technologique » ou d'accès des producteurs au progrès technique. Cela résultait de la conjonction de trois principaux facteurs.

1. *Une recherche-développement orientée vers la demande des acteurs de la filière.* Plusieurs mécanismes comprenant des concertations périodiques étaient institués entre la recherche, les sociétés cotonnières et les producteurs. Ces concertations élargies permettaient un meilleur pilotage des activités de la recherche-développement à travers l'élaboration et la réalisation de contrats-programmes. Au Mali par exemple, ces échanges périodiques impliquaient la Compagnie malienne de développement des textiles (CMDT), l'Office de la haute vallée du Niger (OHVN) et l'Institut d'économie rurale (IER).

2. *Un conseil agricole rapproché offert par les sociétés cotonnières.* Cet appui-conseil prenait en compte le système coton dans son ensemble en vulgarisant des techniques concernant toutes les productions (coton, céréales, oléagineux, élevage...). Au Mali, près de 1 000 agents étaient engagés avant la restructuration, soit un ratio de 1 agent pour 250-300 exploitations agricoles.

3. *Des services efficaces en amont et en aval de la production.* L'amont de la production dans le sous-secteur coton était entièrement géré par les sociétés cotonnières qui s'occupaient de l'approvisionnement en intrants et équipements, de l'accès au crédit pour les autres activités telles que l'élevage. La construction et l'entretien du réseau routier ont également facilité la commercialisation des autres produits agricoles.

Les résultats de nos enquêtes indiquent que les réformes sont mises en œuvre à des degrés divers selon les pays. Au Burkina Faso, où elles sont les plus avancées (*tableau 1*), elles ont entraîné une redéfinition des rôles entre les acteurs en matière d'offre de services agricoles. Dans ce pays, les réformes profondes sont intervenues à un moment où les producteurs disposaient d'une organisation professionnelle suffisamment structurée, l'Union nationale des producteurs de coton (Unpc-B). Cette organisation a participé activement au processus de privatisation des zones Centre et Est et détient des parts sociales dans les trois sociétés cotonnières. La situation est différente au Mali (*encadré 1*) où l'appui à l'émergence d'une organisation de producteurs de coton constitue un des objectifs de la mission de restructuration.

Quel que soit l'état d'avancement des réformes, la tendance générale est la volonté affichée d'accorder plus de pouvoir de décision aux producteurs au sein de la filière.

Les réformes et leurs conséquences sur le système d'innovation agricole

Génération de technologies innovantes dans le cadre du « système coton »

Le processus de changement technique a toujours été raisonné en termes de « système coton » [4]. Ainsi, les « paquets technologiques » sont généralement bâtis autour de techniques d'assolement-rotation coton-céréales-légumineuses avec une intégration de l'élevage. Ce dernier procure la force de traction et les fertilisants organiques [1, 5]. Les résultats de l'étude indiquent ainsi une relation étroite entre l'évolution des superficies de cotonnier et celles des céréales, notamment le maïs (*figure 1*), et des tendances similaires ont été observées pour les superficies cultivées. Au Burkina Faso par exemple, les résultats de la campagne

Tableau 1. Réformes de la recherche et du conseil agricole au sein de la filière coton au Burkina Faso.

Table 1. Reforms of agricultural research and extension services within the Burkina Faso cotton subsector.

Fonctions	Avant la libéralisation (avant 1990)	Situation actuelle (jusqu'en 2004)	Situation envisagée avec l'entrée en scène des nouvelles sociétés
1. Recherche-Développement (RD)	État à travers l'Institut de recherche et organismes de développement rural	(i). État (Inera) pour la recherche et Sofitex pour le développement (ii). Implication des producteurs dans la validation du contenu de la RD via le comité de gestion	(i). État (Inera) pour la recherche et sociétés cotonnières pour le développement (ii). Rôle plus marqué des producteurs dans la définition de la RD à travers l'interprofession
2. Organisation de la production et de la distribution des semences	(i). État (Inera) pour la production de semences de base (ii). Réseaux de producteurs de semences certifiées de la Sofitex	(i). État (Inera) pour la production de semences de base (ii). Réseaux de producteurs de semences certifiées de la Sofitex	(i). État (Inera) pour la production de semences de base (ii). Réseaux de producteurs de semences certifiées
3. Appui-conseil (vulgarisation)	État à travers les structures décentralisées de développement rural	(i). Sofitex pour le conseil technico-économique (ii). Producteurs pour le conseil en gestion économique et financière (Coges)	(i). Sociétés cotonnières pour le conseil technico-économique (ii). Renforcement du rôle des producteurs pour le Coges
4. Approvisionnement et gestion des intrants	Sofitex en charge de la commande et de la distribution des intrants	(i). Participation des producteurs à la décision pour la commande des intrants (ii). Responsabilisation des producteurs pour les intrants céréales	(i). Participation des producteurs à la décision pour la commande des intrants (ii). Renforcement de la responsabilisation des producteurs pour les intrants céréales (iii). Mise en place de règles communes pour les sociétés cotonnières

Inera : Institut de l'environnement et de recherches agricoles (Burkina Faso) ; Coges : Conseil de gestion économique.

agricole 2003 indiquent que la zone cotonnière de l'Ouest qui compte 16 provinces sur un total de 45, a fourni à elle seule 84 % des quantités totales de maïs-grain. Le sous-secteur coton présente donc un effet d'entraînement pour les autres cultures telles que les céréales et des études récentes confirment cette tendance [1].

En termes de conséquences de la libéralisation, les résultats de l'étude indiquent que pour le moment, le système d'invention des technologies demeure lié à la demande des « cotonculteurs ». Ainsi, les différents mécanismes mis en place, tels les comités de gestion de la filière, constituent des cadres de validation des

contrats budget-programmes de recherche-développement prenant en compte les *desiderata* des producteurs. Toutefois, une privatisation de la recherche avec la libéralisation totale de la filière aurait pour conséquences directes l'affectation des coûts réels de la création des techniques innovantes sur les revenus des producteurs. Cette situation limiterait l'accès des producteurs les plus démunis à ces techniques, avec de possibles répercussions sur les céréales en raison de leur lien étroit avec la culture du coton. Cela poserait surtout la question de la sécurité alimentaire dans les pays où l'essentiel de la production céréalière est réalisé dans les zones cotonnières.

Appui et conseil agricole

Une conséquence perceptible des réformes intervenues dans le sous-secteur coton est la tendance à la privatisation des services de conseil agricole (formations, information sur les marchés) et de facilitation de l'accès aux intrants. Au Burkina Faso, cela s'est limité au conseil en gestion économique. Ainsi, l'Unpc-B expérimente le conseil en gestion économique (Coges), ce qui a permis d'assainir la situation financière des groupements de producteurs de coton (Gpc). L'opération soutenue par l'Agence française de développement (AFD) à travers le projet d'appui aux organisations professionnell-

Encadré 1
Réformes au sein de la filière coton au Mali

1. Contexte

Le 6 juin 2001, le Gouvernement malien a adopté une lettre de politique de développement du sous-secteur coton (Lpdsc). Le calendrier des actions a été amendé et révisé une première fois par le Gouvernement le 3 octobre 2003. Une mission de restructuration du sous-secteur coton (Mrsc) a été mise en place au sein des services du Premier ministre dont les principaux objectifs étaient non seulement de réaliser la privatisation de la Compagnie malienne de développement des textiles (CMDT) et de Huilerie cotonnière du Mali (Huicoma), mais également de renforcer les capacités des producteurs pour qu'ils jouent un rôle plus grand au sein de la filière.

2. Questions posées sur la fonction d'appui et de conseil agricole

Dans le cadre du recentrage de la CMDT sur des missions de service public, une réduction du personnel a été opérée, faisant chuter l'effectif des agents de base de moitié. L'appui-conseil agricole, quant à lui, a été privatisé et la Direction nationale de l'appui au monde rural a été chargée d'expérimenter la contractualisation avec des opérateurs privés.

Bien que ces différentes réformes ne soient pas encore menées à leur terme, les délais ayant été repoussés après 2008, les schémas envisagés en matière de conseil agricole suscitent quelques interrogations.

La première inquiétude a trait au fait que la contractualisation de l'appui-conseil est envisagée à un moment où les producteurs sont encore faiblement organisés, ce qui pourra poser un problème d'expression de la demande mais aussi d'accès de toutes les catégories de producteurs au conseil agricole. La deuxième préoccupation est celle liée au contrôle de qualité des services fournis par les prestataires privés de conseil agricole dans une filière totalement libéralisée. La troisième crainte est relative au risque de désengagement total des sociétés cotonnières du conseil agricole, ce qui ne répondrait plus à l'idée de filière intégrée telle que les producteurs la perçoivent.

les de coton (Pa/Opc), prévoit une prise en charge progressive des salaires des conseillers par l'Unpc-B.

Dans le cas du Mali, la privatisation envisagée concerne l'appui-conseil agricole de façon générale et sa mise en œuvre suscite quelques interrogations (*encadré 1*).

Ainsi, le retrait du conseil agricole du mandat des sociétés cotonnières consti-

tue un risque d'abandon du concept de *filiale intégrée* pour lequel la responsabilité des sociétés allait de la production à la commercialisation.

L'analyse de la situation du passé révèle que l'appui-conseil agricole rapproché a joué un rôle déterminant dans le succès technologique au niveau des zones cotonnières. Ainsi, les inquiétudes susci-

tées par les réformes encore inachevées au Mali, poussent la réflexion pour une alternative qui serait une responsabilité entière des producteurs dans la gestion du conseil agricole. Même si cela donnait du pouvoir aux producteurs, le risque perceptible est celui de la *bureaucratization* et de la dispersion des énergies des organisations de producteurs au détriment d'enjeux plus stratégiques liés aux politiques agricoles. Une telle option nécessiterait également un renforcement des capacités des producteurs pour gérer correctement cette fonction, notamment en matière d'encadrement et d'évaluation des conseillers agricoles.

Accès aux intrants

Les résultats de l'étude indiquent également qu'un des éléments importants des réformes a été la responsabilisation des producteurs pour l'approvisionnement en intrants. Si pour le coton, on observe encore une implication partielle des sociétés cotonnières, la tendance est à la responsabilisation entière des producteurs pour les intrants céréales, que l'Unpc-B expérimente depuis 2001 au Burkina Faso.

Débutée au cours de la campagne agricole 2001-2002 avec un budget de 600 millions de Francs CFA¹, l'opération a atteint des budgets de 4,207 et 3,485 milliards de F CFA, respectivement en 2002-2003 et en 2003-2004. Le taux d'intérêt du prêt contracté auprès des banques est passé, lui, de 11 % à 9 % grâce à la capacité de négociation de l'UNPC-B. Les taux de remboursement ont été de 100 % et de 98 % pour les deux premières campagnes, ce qui a accru la confiance des partenaires financiers [6].

Au-delà du succès rencontré en termes de mobilisation des ressources financières et de récupération des crédits auprès des producteurs, l'enseignement majeur est que l'opération concerne des produits agricoles ne bénéficiant pas pour le moment de débouchés ni de prix rémunérateurs garantis.

L'expérience révèle ainsi qu'un accompagnement institutionnel des producteurs dans la durée apparaissait nécessaire, notamment en ce qui concerne la recherche de marchés rémunérateurs pour les produits céréalières.

Si l'analyse des situations vécues au Mali et au Burkina Faso conclut à l'existence d'une volonté de responsabiliser les producteurs, celle-ci n'a pas été suivie d'un

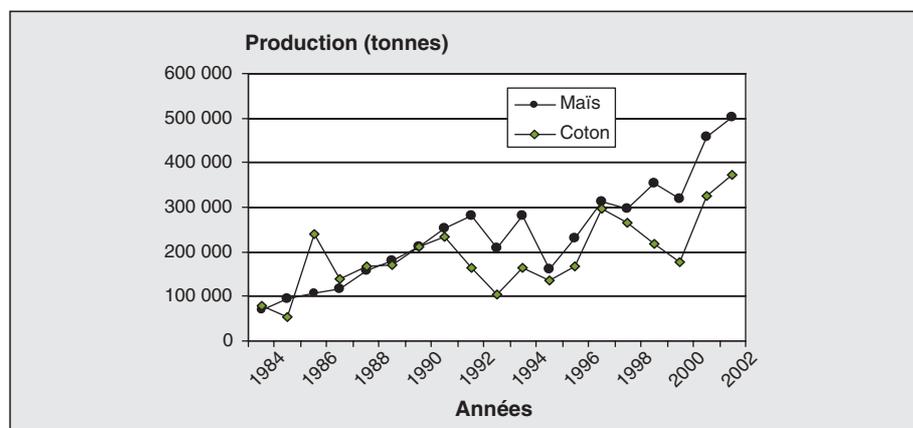


Figure 1. Évolution des productions de coton et de maïs dans la zone ouest du Burkina Faso, 1984-2002.

Figure 1. Trend in cotton and maize production in the western zone of Burkina Faso, 1984-2002.

¹ 1 euro = 655, 96 F CFA.

accompagnement pour le renforcement durable des capacités [7]. L'opération d'approvisionnement des producteurs en intrants céréaliers par l'Unpc-B au Burkina Faso, par exemple, a été développée sans aucune action particulière de renforcement organisationnel telle que la mise en place de coopératives de services pour la gestion des intrants ou la recherche de marchés porteurs pour les céréales. Ainsi, si les producteurs ne disposent pas de capacités suffisantes pour accéder aux intrants nécessaires à la mise en œuvre de nouvelles connaissances, cela affectera négativement l'innovation agricole dans le sous-secteur coton.

Conclusion

L'élément encourageant des réformes est la volonté affichée d'accorder plus de place aux producteurs au sein de la filière. Pour la création des technologies, tout laisse croire que la privatisation de la recherche cotonnière n'est pas pour le moment à l'ordre du jour. Mais cette éventualité poserait la question de l'équité sociale, c'est-à-dire celle de l'accès égal des producteurs démunis et

vulnérables aux informations sur les techniques innovantes susceptibles d'améliorer leur productivité.

Pour le conseil agricole, les débats futurs concerneront le transfert progressif de cette fonction aux producteurs et aux opérateurs privés. Le passage de cette fonction sous la gestion des producteurs nécessite néanmoins une approche progressive et prudente, au fur et à mesure qu'ils acquièrent les capacités requises.

Ainsi, que ce soit pour l'accès au conseil agricole ou aux intrants nécessaires à la diffusion des innovations, un renforcement dans la durée des capacités institutionnelles des organisations professionnelles s'avère nécessaire dans ce nouveau contexte de libéralisation/privatisation des filières cotonnières. ■

Références

1. Hussein K, Hitimana L, Perret C. *Economic and social importance of cotton production and trade in West Africa: Role of cotton in regional development, trade and livelihoods*. SAH/D (2ws) 556. Paris : Sahel and West Africa Club Secretariat (SWAC/OECD), 2005.

2. Miroudot S. *Quel avenir pour l'initiative sectorielle en faveur du coton après l'échec de Cancun?* Paris : Institut des sciences politiques, 2004.

3. Fok M. *Préserver un futur au coton africain : Revendication légitime d'équité dans les échanges mondiaux ne sera pas suffisante*. Rapport de recherche. Montpellier : Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, Département des cultures annuelles-Programme Coton, 2003. www.cirad.fr/presentation/programmes/coton/fok.pdf.

4. Zoundi SJ. *Processus d'innovation dans le sous-secteur coton en Afrique de l'Ouest : enjeux et défis pour les producteurs dans un contexte de libéralisation/privatisation de la filière coton*. Ouagadougou (Burkina Faso) : Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest (Roppa), 2004.

5. Berger M, Belem PC, Dakouo D, Hien V. *Le maintien de la fertilité des sols dans l'Ouest du Burkina Faso et la nécessité de l'intégration agriculture-élevage*. *Cot Fib Trop* 1987 ; XIII : 201-11.

6. Ouédraogo D. Lauby/Samandougou L, Ouédraogo D. *Situation des lieux, enjeux et perspectives de l'opération « Intrants Céréales » de l'Union nationale des producteurs de coton du Burkina. Rapport définitif*. Ouagadougou (Burkina Faso) : Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques (MAHRH) ; Projet d'appui aux organisations de producteurs de coton (PA-OPC) ; Union nationale des producteurs de coton du Burkina (UNPC-B), 2004.

7. Zoundi SJ, Hitimana L, Hussein K. *Économie familiale et innovation agricole en Afrique de l'Ouest : vers de nouveaux partenariats. Document de synthèse*. SAH/D (2005)550. Paris : Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (SCSAO). Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO), 2005.