

Facteurs d'efficacité des arrangements institutionnels en politique cotonnière africaine

Michel Fok

Cirad
Avenue Agropolis
TA B102/02
34398 Montpellier
France
<michel.fok@cirad.fr>

Résumé

L'article propose une analyse rétrospective de cinquante ans de production cotonnière dans les pays de l'Afrique zone franc (PAZF) pour identifier les facteurs d'efficacité des politiques cotonnières mises en oeuvre dans cette partie du monde. Une politique cotonnière est assimilée à un ensemble d'arrangements institutionnels – entendus comme règles, ou ensembles de règles – qui influent sur l'interaction entre les acteurs impliqués dans la production cotonnière à travers leurs échanges de biens, de services ou d'informations. Analyser l'efficacité d'une politique cotonnière, c'est donc analyser l'efficacité des arrangements institutionnels qui la constituent. L'analyse conduite permet d'indiquer que, pour répondre aux contraintes et préoccupations des paysans, cette efficacité dépend du contenu des arrangements institutionnels, mais aussi de la manière dont ces arrangements ont été construits. L'accent est mis sur cinq contraintes et préoccupations majeures. La démonstration est facilitée par le fort contraste des arrangements institutionnels lors des deux phases de politique cotonnière, avant et après la réforme des secteurs cotonniers lors des années 1990.

Mots clés : coton ; efficacité ; histoire ; production ; Zone Franc Afrique.

Thèmes : économie et développement rural ; productions végétales ; systèmes agraires.

Abstract

Efficiency factors for African cotton institutional policies

The paper deals with the identification of factors affecting the efficiency of cotton policies in Franc Zone African Countries on the basis of a fifty year retrospective analysis. The cotton policy is assimilated to a set of institutional arrangements, i.e. rules, or groups of rules, impacting the interaction between players involved in cotton production through their exchanges of goods, services or information. The analysis of the cotton policy's effectiveness derives from the study of the institutional arrangements of which it is composed. It is contended that the effectiveness of an institutional arrangement depends upon both its composition and the way it has been set up to respond to farmers' constraints and concerns. Emphasis is put on five major constraints and concerns. The demonstration takes advantage of the great contrast in institutional arrangements during two phases of cotton policies: arrangements in place prior to the cotton sector reform of the 1990s and those implemented after the reform.

Key words: African Franc Zone; cotton; efficiency; history; production.

Subjects: economy and rural development; farming systems; vegetal productions.

Les pays de l'Afrique zone franc (PAZF) ont conquis une place remarquable dans les exportations mondiales de coton (deuxième rang au début des années 2000). L'importance socio-économique de cette production est maintenant bien admise (Hussein *et al.*, 2006), quoique de manière variable

selon les pays et les époques. La filière cotonnière du Mali, champion africain en 1998, est bien méconnaissable aujourd'hui, tout comme la forte croissance de la production cotonnière au Burkina Faso ces dernières années tranche avec l'état de la filière en 1995, proche de l'implosion.

Tirés à part : M. Fok

La dynamique des filières cotonnières en Afrique Zone Franc est rarement appréhendée et analysée en tant que telle. Le succès du coton a été, et est encore, attribué à une démarche d'intégration et d'intensification (Lele *et al.*, 1989 ; Levrat, 2008) due à la Compagnie française de développement des fibres textiles, ou CFDT, devenue aujourd'hui une société privée : « Geocoton ». La dimension politique agricole est prise en compte pour expliquer la libéralisation du secteur agricole en Afrique (Hibou, 1998) dont les effets font l'objet d'une étude comparative spécifique récente (Tschirley *et al.*, 2009), soulignant notamment la nécessaire implication des pouvoirs publics dans la coordination, suivant des modalités qui doivent être spécifiques aux pays concernés (Hugon, 2005). Il n'y a pas de travaux récents pour compléter l'une des rares visions historiques du développement du coton en Afrique (Fok, 1993), dans laquelle les fluctuations du succès du coton sont reliées aux mécanismes endogènes d'émergence des conflits d'intérêt entre les acteurs et à ceux de leur résolution.

Cet article propose de se servir d'une analyse rétrospective de cinquante ans de production cotonnière pour identifier les facteurs d'efficacité de la politique cotonnière dans les PAZF. La politique cotonnière est assimilée à un ensemble d'arrangements institutionnels – entendus comme règles, ou ensembles de règles – qui influent sur l'interaction entre les acteurs impliqués dans la production cotonnière, à travers leurs échanges de biens, de services ou d'informations. L'analyse de l'efficacité d'une politique cotonnière découle alors de l'étude de l'efficacité des arrangements institutionnels qui la constituent.

Plus précisément, cet article soutient que, pour répondre aux contraintes et préoccupations des paysans, l'efficacité d'un arrangement institutionnel dépend de son contenu, mais aussi de la manière dont cet arrangement a été construit. L'accent est mis sur cinq contraintes et préoccupations d'importance majeure pour les paysans des pays en développement (Sharma *et al.*, 1997), à savoir l'acceptabilité des prix, l'aversion au risque, le manque de ressources financières (y compris la contrainte de liquidité en situation de marché financier défaillant), le manque de compétence technique pour maîtriser un nouveau

mode de production et le niveau élevé des coûts de transaction pour acquérir les intrants ou pour vendre les produits agricoles.

Cet article ne vise pas à ranimer le débat sur la privatisation et/ou libéralisation (« privatisation/libéralisation ») qui a été passionné (Fichet, 1999). Il tire seulement parti du chamboulement des arrangements institutionnels qui en a résulté pour identifier les facteurs de leur efficacité. Il ne vise pas à restituer complètement le paysage institutionnel actuel, même si le rôle des institutions professionnelles ou inter-professionnelles peut être évoqué dans l'émergence des nouveaux arrangements institutionnels.

Dans cet article, la deuxième partie donne un rappel succinct des éléments de performance des filières cotonnières des PAZF. Dans les troisième et quatrième parties, on décrit comment les cinq contraintes/préoccupations furent enfin appréhendées puis consolidées, à l'inverse de ce qui sera décrit dans la cinquième partie et correspondant au processus de privatisation/libéralisation des secteurs coton.

Éléments de performance du coton dans les PAZF

Le succès de la production cotonnière dans les PAZF n'a pas suivi une progression régulière et n'a pas répondu strictement aux évolutions du prix mondial. La *figure 1* montre bien le décollage de la production à partir de 1953 jusqu'à la fin des années 1970, puis un renforcement de la progression pendant la décennie des années 1980, avec une petite stagnation que la dévaluation du Franc CFA en 1994 effacera, mais pour une courte durée. Depuis 1997, la production est devenue fort fluctuante dans l'ensemble des PAZF et encore plus dans certains pays comme le Mali. Ces évolutions témoignent de la variation de l'efficacité des politiques cotonnières annoncée plus haut et qui sera appréhendée dans les parties suivantes.

Le développement de la production cotonnière dans les PAZF date de la deuxième moitié du *xx^e* siècle (Fok, 1994). Il est intervenu dans les zones sahélo-soudaniennes, en dépit d'une

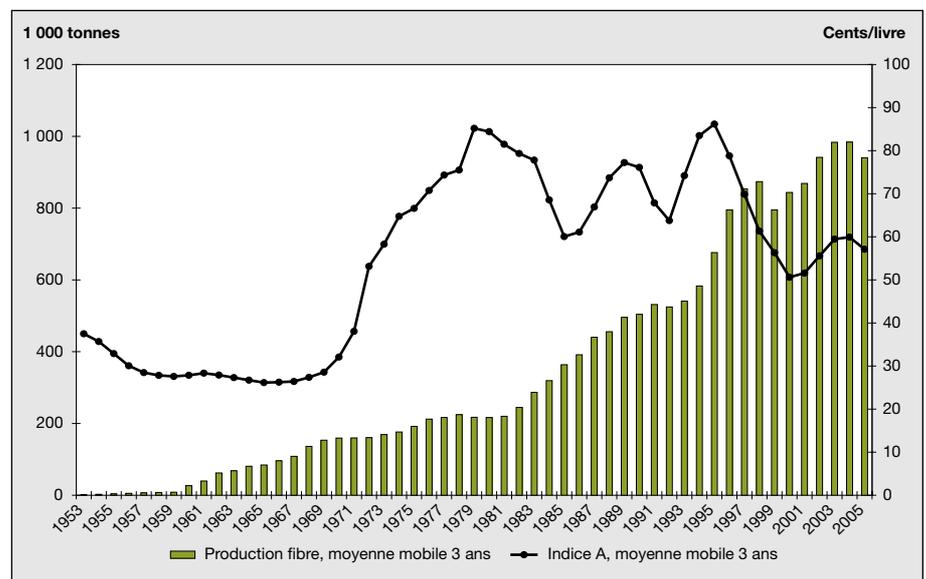


Figure 1. Évolution de la production de coton fibre, dans les pays de l'Afrique zone franc (PAZF), et de l'indice A, en moyennes mobiles sur trois ans.

Figure 1. Evolutions of cotton lint production in African Franc Zone countries and of A Index, moving averages over three years.

L'indice A est une indication du prix mondial proposé par la compagnie Cotlook (basée à Liverpool) pour le coton de grade Middling et de longueur 1-3/32 (1 pouce et 1/32ème de pouce). Il est bâti à partir de la moyenne de cinq origines de coton, parmi un ensemble d'une vingtaine (le nombre peut varier). Le détail sur cet indice et son calcul est donné par : http://www.cotlook.com/index.php?action=explain_cot_indices.

Source : Compilation à partir des données du Comité consultatif international du coton (CCIC) et de Cotton Outlook.

réduction de la pluviosité enregistrée depuis les années 1970. En conséquence de ce développement, l'exportation du coton peut représenter plus de 50 % des sources de devises pour certains pays au début des années 2000.

La superficie moyenne cultivée en coton est de 2,3 hectares par producteur, la moitié de ce qu'il consacre aux céréales, ce qui explique en partie la meilleure autosuffisance céréalière dans les zones cotonnières (Raymond et Fok, 1994). La production cotonnière est conduite en conditions strictement pluviales, le plus souvent sans mécanisation, sauf dans les pays où la culture attelée a été promue (Mali, mais aussi Burkina Faso et Cameroun). Cela n'a pas empêché d'atteindre un niveau de rendement fort honorable, proche de ce qui fut obtenu dans les zones de production pluviale des États-Unis (Fok, 1995). C'est en particulier le résultat de progrès techniques dans le domaine variétal ou le contrôle des ravageurs. La durée moyenne de « vie commerciale » des variétés vulgarisées a été de 3,3 à 6,7 années, en fonction des pays, pendant la période 1955-1993, ce qui est fort proche de celui des grandes cultures en Europe. Concernant le contrôle des ravageurs, dans les années 1990, le recours aux produits chimiques était resté raisonnable, avec quatre épandages par culture. Au Mali, les doses utilisées ont même progressivement diminué, grâce à un changement de méthode, proche du traitement sur seuil – réalisé, fait notable, par des paysans analphabètes (Michel, 2000).

Les cotons des PAZF sont bien connus pour leur rendement à l'égrenage (en moyenne 42 % depuis la fin des années 1980, contre une moyenne mondiale de 38 %) qui est un facteur de compétitivité. Sur le plan de la qualité, les PAZF parviennent à produire, depuis le début des années 1990, un taux élevé de fibre longue dans la gamme de soie moyenne.

Contrairement à ce qu'il est courant d'observer dans les pays en développement, les producteurs de coton des PAZF se chargent de commercialiser leur production, à travers leurs associations, depuis la fin des années 1970. En assumant un service relevant auparavant des sociétés cotonnières, les associations villageoises reçoivent en retour une rétribution qui leur permet de réaliser des investissements sociaux et professionnels (salles de formation, salles d'accouchement, magasins collectifs...).

Les performances succinctement rappelées étaient en réalité causes et consé-

quences d'un phénomène d'adhésion des paysans découlant d'arrangements institutionnels qui leur étaient favorables.

Des arrangements institutionnels enfin favorables

La France était la puissance coloniale qui échoua le plus longtemps dans la promotion de la culture cotonnière en Afrique. C'est seulement à partir de 1952, lors de la Conférence de Dakar destinée à promouvoir les produits agricoles d'exportation dans les colonies françaises, que le changement des arrangements institutionnels s'opéra. Ce changement a résulté de la présentation d'une stratégie par la CFDT (jeune entreprise de trois ans, sans grande reconnaissance institutionnelle à l'époque) s'appuyant sur la nécessité d'un revenu attrayant pour les producteurs, résultat d'une combinaison de prix suffisants, de productivité améliorée et de coûts compatibles avec les conditions des paysans (CFDT, 1952). Cette combinaison correspond en fait à la prise en compte des contraintes et préoccupations des paysans : l'acceptabilité des prix, l'aversion au risque, le manque de ressources financières, le manque de compétence technique et les coûts de transaction.

La stratégie de la CFDT mettait l'accent sur le fait que nul n'accepterait de produire sans bénéficier d'un prix acceptable. Elle prenait en compte l'aversion au risque des paysans en retenant le principe d'une annonce précoce du prix d'achat et du respect de ce prix à la commercialisation. L'application d'un prix unique, sans distinction de la période de commercialisation et des zones de production, relevait aussi du souci d'équité.

La stratégie de la CFDT incluait l'engagement de payer rapidement les paysans, pour tenir compte de la contrainte de leur manque de ressources financières et de liquidités. Cette contrainte était prise en compte également dans l'augmentation de la productivité par l'équipement et l'utilisation des intrants chimiques. Le constat de la faiblesse des moyens financiers des paysans a amené la CFDT à solliciter une politique de subvention (mise en œuvre à la fin des années 1950) et à engager une démarche de crédit rural remboursé à la commercialisation du coton-graine. Ainsi fut instaurée l'approche intégrée dont

l'efficacité économique, dans le contexte africain, a été bien soulignée (Fontaine et Sindzingre, 1991).

L'option de promouvoir la productivité a amené à asseoir enfin une recherche cotonnière et à mettre en place un personnel de vulgarisation pour fournir les compétences nécessaires aux paysans dans la maîtrise d'un nouveau mode de production.

Le transport du coton-graine des villages aux marchés (le « portage » sur la tête) était un véritable coût de transaction supporté par les producteurs, tâche fatigante et décourageante. Cette observation a été à l'origine de la multiplication des points de commercialisation du coton-graine pour réduire les distances à parcourir.

Les mesures qui furent prises à la suite de la Conférence de Dakar étaient en fait de véritables changements institutionnels qui ont réduit les coûts, les risques et les incertitudes des paysans, en adéquation avec les cinq contraintes ou préoccupations que nous avons explicitées. Cela a été possible grâce à l'instauration d'une coopération majeure, dans le cadre de l'Accord UNICO (Fok, 1993), qui associait l'union des exportateurs, la fédération des filateurs métropolitains et l'administration coloniale. Le prix d'exportation était prédéterminé et garanti ; cela permit en retour de garantir le prix d'achat aux paysans. L'accord ne fut pas renouvelé au-delà des trois années prévues, mais il permit de prouver l'efficacité d'une approche qui sera poursuivie grâce aux fonds de stabilisations établis, d'abord par le gouvernement français, puis par les gouvernements des pays africains après leur indépendance.

L'ensemble des mesures contribuant à soulager les cinq contraintes ou préoccupations des paysans fut mis en place de manière graduelle. Cette mise en place a bénéficié de l'alliance d'acteurs, associant des opérateurs privés (les exportateurs en Afrique et les filateurs en France) et les pouvoirs publics dont le rôle a été crucial. L'Accord UNICO évoqué plus haut indique le caractère crucial d'une phase de test et de la nécessité d'apprentissage pour des innovations institutionnelles efficaces. La CFDT joua, certes, un rôle important en dépit d'une faible position institutionnelle à l'époque, mais le succès de sa stratégie la transformera en acteur majeur des filières cotonnières dans les PAZF, lui donnant la crédibilité nécessaire pour obtenir le soutien financier du gouvernement français d'abord, puis de la Communauté européenne et de la Banque mondiale, qui permit de

répondre encore mieux aux contraintes et préoccupations des paysans dans les années 1970-1980.

Consolidation de la réponse aux contraintes des paysans

Le processus associatif dans les zones cotonnières des PAZF est aujourd'hui bien connu (Fok, 1993). Il a permis d'abord aux producteurs de coton de prendre en charge collectivement la gestion du crédit intrants et la commercialisation du coton-graine, avant de parvenir à gagner en pouvoir de décision dans la gestion des secteurs cotonniers. Au Mali, le premier syndicat des paysans cotonniers d'Afrique (Sycov) était signataire du contrat plan associant l'État et la compagnie cotonnière à partir de 1991. Ce sont aujourd'hui les institutions paysannes qui président les instances de gestion interprofessionnelle en Côte d'Ivoire, au Bénin et au Burkina Faso. Tout au long de ce processus, les arrangements institutionnels furent ajustés et ont permis de mieux répondre aux préoccupations des paysans.

Une meilleure acceptabilité des prix, du point de vue des producteurs, a résulté d'abord des subventions aux intrants et à l'équipement en faveur des paysans non équipés dans les années 1980 – c'est le cas du Mali, notamment. Elle a été renforcée ensuite par une meilleure prise en compte du prix mondial dans la fixation du prix d'achat aux producteurs à partir du milieu des années 1980, à travers le passage d'un mécanisme de prix fixe à celui d'un prix minimum. Dans plusieurs pays, les paysans ont eu voix au chapitre dans la fixation des prix dès le début des années 1990 (Fok, 2006).

Le processus associatif, initié en 1974 au Mali mais généralisé dans pratiquement toutes les zones cotonnières des PAZF au cours des années 1980, eut un impact direct pour réduire la perception du risque par les paysans. La prise en charge de la commercialisation et de la gestion des crédits intrants les mettait à l'abri des abus possibles de tierces parties et les assurait d'obtenir à temps les intrants aux quantités qu'ils avaient souhaitées.

La rémunération du service de commercialisation du coton-graine, évoquée ci-dessus, contribuait à soulager le manque de ressources financières des villages Au Mali, cette rémunération était estimée à 2,7 milliards de francs CFA en 2003-2004. Dans le domaine de l'accroissement des compétences, les efforts engagés auparavant pour aider à la maîtrise de la culture attelée ont été poursuivis dans les années 1970 et 1980, au profit des nombreux paysans nouvellement entrés dans la production cotonnière. Ce renforcement des compétences s'est étendu au-delà du domaine technique, pour aborder le domaine de la gestion nécessaire à la bonne exécution du crédit intrant et de la commercialisation du coton-graine.

La réduction des coûts de transaction, pour l'acquisition des intrants ou la commercialisation du coton-graine, s'est renforcée avec la quasi-généralisation du processus associatif dans les zones cotonnières. Ces coûts de transaction étaient pratiquement réduits à zéro lorsque les paysans purent acquérir les intrants et vendre leurs produits quasiment en position bord champ.

De nouveau, il convient de souligner le caractère nécessairement progressif des changements institutionnels relatifs au mécanisme des prix et à la généralisation du processus associatif. Le fonctionnement des associations villageoises imaginées en 1974 était bien différent

de celui qui sera généralisé dix ans plus tard (Cissé, 1986). Moins connu a été l'apprentissage nécessaire pour parvenir à la solution, après deux autres idées infructueuses, de former les forgerons villageois pour assurer la maintenance des outils de culture attelée (Fok, 1993). Le changement d'échelle des diverses actions, comme le processus associatif et la professionnalisation des forgerons villageois, a découlé de l'appui financier des agences d'aide bilatérale et multilatérale, témoignant ainsi de la nécessité d'alliance entre les acteurs.

Retournement des arrangements institutionnels

Depuis le lancement du processus de privatisation/libéralisation des secteurs cotonniers dans les PAZF, la performance de ces derniers et l'adhésion des paysans ont fortement régressé, à des degrés variables selon les pays (Bourdet, 2004). La compétitivité se réduit face aux pays concurrents (Mendez del Vilar *et al.*, 2006), de même que les progrès en qualité sont plus lents (Estur, 2008). Les rendements moyens stagnent, voire régressent (*figure 2*), alors que les

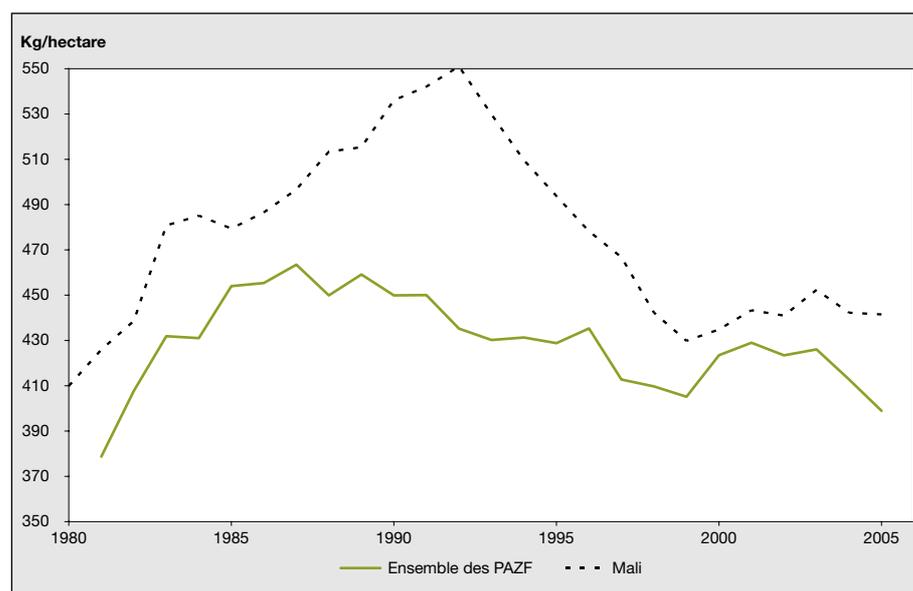


Figure 2. Régression du rendement coton fibre dans les PAZF et au Mali.

Figure 2. Cotton lint yield regression in African Franc Zone countries and in Mali.

Source : compilation à partir des données du Comité consultatif international du coton (CCIC) et de la Compagnie malienne de développement des textiles (CMDT).

Tableau 1. Évolution des superficies cultivées en coton (1 000 hectares).

Table 1. Evolution of cotton areas (1000 ha).

	Bénin	Burkina Faso	Cameroun	Côte d'Ivoire	Mali	Sénégal	Tchad
1992	144	185	89	190	213	44	283
1993	139	177	99	224	246	45	199
1994	235	150	103	219	201	45	158
1995	230	184	141	242	270	34	203
1996	282	160	159	204	336	35	208
1997	383	200	191	211	420	52	285
1998	380	280	172	244	498	55	400
1999	394	355	173	271	504	48	298
2000	372	245	172	291	482	18	300
2001	337	260	199	248	228	22	240
2002	357	359	211	283	532	32	312
2003	313	405	181	270	450	35	281
2004	323	459	208	277	549	45	238
2005	325	566	215	269	565	50	310
2006	200	646	214	270	551	48	315
2007	236	716	202	226	480	44	220

Source : Compilation à partir des données du CCIC : Comité consultatif international du coton.

fluctuations des superficies cotonnières témoignent d'une adhésion chancelante des paysans à la culture cotonnière (tableau 1). Même si la chute du prix mondial et la dépréciation du dollar américain ont leur part de responsabilité, ce sont les changements des arrangements institutionnels liés au processus de privatisation/libéralisation qui en sont les premiers responsables, par une moindre prise en compte des contraintes/préoccupations des paysans.

Raisons et modalités du processus de privatisation/libéralisation

La crise du marché mondial de coton en 1991/92 a plongé les secteurs cotonniers des PAZF dans une grave crise financière forçant les gouvernements à se tourner vers la Banque mondiale. Celle-ci fit valoir sa vision d'une amélioration de la performance de ces secteurs par leur libéralisation (Banque mondiale, 1998). L'opposition à une telle prescription a été plus ou moins vigoureuse dans les pays, induisant un rythme variable et des modalités diverses de mise en oeuvre de la réforme des filières cotonnières. Une évocation brève et non exhaustive de ces modalités est utile pour

percevoir les changements dans les arrangements institutionnels qu'elles induisirent. Le Bénin est le pays qui a le plus bouleversé l'organisation de son secteur cotonnier. L'égrenage est privatisé dès 1992 par l'établissement de sociétés privées d'égrenage aux côtés de la compagnie nationale, la Société nationale pour la promotion agricole (Sonapra), dont la privatisation, prévue dès 1998, vient d'être concrétisée en 2008. Un nouveau système de (pseudo)-libéralisation de l'acquisition des intrants (Bidaux et Raymond, 1997) fut mis en place, qui provoqua beaucoup de contestations. On créa un nouveau mécanisme de recouvrement des crédits intrants, nécessitant l'abondement d'un fonds, dont l'application provoqua disension entre égreneurs et entre associations de producteurs, ainsi qu'à l'intérieur même de ces catégories. La fixation du prix d'achat du coton-graine des paysans restait administrée, avec un changement du mode de calcul en 1999 que l'on dut abandonner l'année suivante.

La Côte d'Ivoire opta en 1998 pour un système de monopoles locaux confié à trois sociétés cotonnières ayant chacune une zone d'intervention, avec mise en oeuvre d'une gestion interprofessionnelle du secteur coton. Ce système fut troublé dès 2003 par l'installation d'une grosse usine d'égrenage appartenant à une fédé-

ration de coopératives. La liquidation judiciaire de l'une des entreprises privées (Compagnie cotonnière de Côte d'Ivoire, LCCI), en 2007, a été prononcée en raison de l'accumulation de plusieurs années d'impayés aux paysans par cette société. Le changement du système de prix d'achat au producteur, tout en restant administré, n'eut pas plus de succès qu'au Bénin. Il faut cependant reconnaître que le fonctionnement de la filière a été fortement touché par le début d'une guerre civile, en septembre 2002, qui a directement affecté la zone cotonnière.

Le Togo a aussi procédé à la privatisation de l'égrenage en autorisant l'établissement de sociétés privées aux côtés de la société nationale dans la deuxième moitié des années 1990. Ces sociétés cessèrent de fonctionner à partir de 2007, laissant derrière elles de lourds impayés aux paysans.

Le Mali a résisté le plus longtemps au processus, pour retenir finalement, en 2003, l'option de monopoles locaux avec des sociétés privées, mais cela n'est pas encore concrétisé à la mi-2009.

Le Burkina Faso a réussi à échapper à la libéralisation en 2003 en ouvrant le capital de la société nationale cotonnière à l'organisation représentant les producteurs de coton. Il évolua vers le système de monopoles locaux, en attribuant deux

zones à deux nouvelles sociétés privées. Il mit en œuvre une gestion interprofessionnelle du secteur coton en 2006 qui notamment la responsabilité de déterminer les prix des intrants et du coton-graine.

Le Sénégal s'est limité à privatiser l'unique société cotonnière en la cédant à la CFDT (maintenant Geocoton) tout en ouvrant le capital aux paysans. Le Tchad ne parvient pas à procéder à la privatisation de sa société cotonnière près de dix ans après qu'elle fut recommandée. Au Cameroun, il n'y a pas encore d'option claire pour l'évolution de son secteur cotonnier, qui a connu une désaffectation de 100 000 producteurs en 2008-2009.

Des contraintes et préoccupations des paysans de nouveau occultées

La baisse de la performance des secteurs cotonniers dans les pays concernés est reliée aux nouveaux arrangements institutionnels qui ne répondent plus aux contraintes ou préoccupations des paysans – quand ils ne les ont pas accentuées. Au regard de la préoccupation de prix acceptables, la situation s'est globalement détériorée, car les prix des intrants n'ont cessé d'augmenter (Djouara *et al.*, 2006), alors que les modalités de détermination du prix d'achat du coton-graine ont été sujettes à controverse (Nubukpo et Keita, 2006), dans un contexte de volatilité du prix mondial et de baisse du cours du dollar. Les efforts engagés par l'Association cotonnière africaine (ACA) et l'Association des producteurs de coton en Afrique (Aproca) pour faire augmenter le prix mondial, par la cessation des subventions, restent encore vains.

Dans la plupart des PAZF, la perception du risque par les paysans en termes de revenus s'accroît, tant que les dissensions sur le mécanisme de détermination du prix d'achat perdurent. Concrètement, l'annonce du prix d'achat a été fréquemment tardive, parfois après que les paysans eurent semé. Au Mali, ces dissensions ont été à l'origine du mouvement de *boycott* de semis d'une partie des producteurs en 2000, aboutissant à une baisse de 50 % de la production et des recettes d'exportation correspondantes : ce fut le point de départ de l'effondrement de la filière cotonnière malienne observée aujourd'hui. Ailleurs, le coton a pu être commercialisé en dessous du prix initialement annoncé, ou rester

partiellement non payé (Côte d'Ivoire et Bénin). L'engagement d'un nouveau mode de calcul du prix plancher, associé à la mise en œuvre d'un fonds de lissage, est censé rétablir l'accord sur le prix, mais il ne concerne que le Burkina Faso et il n'a démarré qu'en janvier 2009 avec des fonds insuffisants.

L'incertitude s'est accrue aussi parce que la commercialisation a pu « oublier » certaines zones, distantes des usines d'égrenage (Bénin) ou ne pas être suivie du paiement total des producteurs (Côte d'Ivoire, Bénin, Mali). L'incertitude a concerné aussi les quantités et la qualité des intrants fournis, ou le moment où ils parviennent effectivement aux paysans. Cela a même touché les semences, notamment au Bénin.

L'imposition de prix vrais à la cession des intrants, à la fin des années 1980, avait marqué le début de l'abandon de la prise en compte du manque de ressources financières des paysans. Cette orientation a été poursuivie, mais avec des effets plus défavorables, en raison de la hausse des prix des intrants au niveau mondial. Depuis 2006, devant la protestation des paysans contre la cherté des intrants, les gouvernements de plusieurs PAZF durent réduire le prix de cession par l'application d'une subvention, en Côte d'Ivoire mais aussi au Burkina Faso, alors que ce pays s'était engagé contre les subventions au niveau de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Dans ce dernier pays, lors de l'adoption des semences délintées, la gestion interprofessionnelle de la filière a permis de répercuter très faiblement aux producteurs le coût plus élevé de production des semences concernées. Cependant, le souci de partage des coûts de l'intensification semble être oublié dans la phase actuelle d'adoption du coton-Bt, dont les semences sont cédées à 27 000 francs CFA/hectare, contre 840 FCFA/ha pour les variétés non transgéniques, provoquant de nouveau la protestation des producteurs.

Dans le domaine du gain de compétence, on a pu observer que le fonctionnement transparent et démocratique des organisations paysannes pouvait souffrir d'un manque de formation des *leaders* (Bingen, 1996). C'est un élément explicatif des fréquentes contestations entre les mouvements paysans, en Côte d'Ivoire, au Mali et au Bénin. La concentration de l'appui aux *leaders* existants s'est aussi faite au détriment de la formation des paysans de base. Les opérations d'alphabétisation des paysans ont cessé dans la

plupart des pays depuis le début des années 1990, ce qui rend, par exemple, impossible le changement d'échelle de la diffusion à grande échelle du contrôle sur seuil de la nuisibilité des ravageurs au Mali.

Du point de vue des coûts de transaction, dans plusieurs pays, les démarches que les responsables des groupements de producteurs durent entreprendre – pour s'assurer de la commercialisation du coton produit, de sa réalisation rapide et enfin du paiement effectif – induisirent des coûts qui n'existaient pas.

Globalement, les changements de règles qui résultèrent des réformes des secteurs cotonniers ont renforcé les contraintes et les préoccupations des paysans. Ces réformes se sont exprimées à travers des changements radicaux et brutaux d'arrangements institutionnels, souvent imposés par un acteur extérieur aux secteurs cotonniers, sans le moindre souci d'alliance avec des acteurs internes. Les réformes reposaient sur la confiance naïve en l'augmentation du prix d'achat au producteur qui en résulterait. Elles privilégiaient aussi le souci d'impliquer les paysans dans la gestion des secteurs par l'émergence d'institutions nouvelles, mais ce n'est pas une condition suffisante pour parvenir à de nouveaux arrangements institutionnels efficaces.

Conclusion

Le développement de la production cotonnière dans les PAZF, à partir de 1952, peut être perçu comme le résultat de l'instauration d'arrangements institutionnels efficaces répondant enfin aux cinq contraintes et préoccupations des paysans que nous avons identifiées. De 1952 à 1990, globalement dans les PAZF, il y eut un processus soutenu d'arrangements institutionnels répondant graduellement aux contraintes et préoccupations des paysans. La durée fut nécessaire, pour expérimenter et adapter des idées nouvelles. À l'opposé, depuis 1992, les arrangements institutionnels furent mis en œuvre de manière brutale et imposés par un acteur dominant, sans bénéficier d'expérimentations et sans réellement appréhender les contraintes et préoccupations des paysans.

L'analyse réalisée fait ressortir que les arrangements institutionnels doivent concerner un ensemble de contraintes et de préoccupations : l'accent sur le seul

facteur prix est insuffisant. C'est une erreur qui semble persister encore, comme on le voit avec la mise en place du « fonds de lissage » au Burkina Faso.

Les arrangements à expérimenter sont cependant liés ou limités par les paradigmes relatifs au développement rural. L'idéologie de la libéralisation, avec la réduction ou suppression du rôle de l'État, semble certes avoir vécu (The World Bank, 2008). L'idéologie de la participation des institutions paysannes au fonctionnement des filières coton est à l'origine de l'émergence d'institutions nouvelles, nationales ou régionales spécifiquement dédiées au coton (Interco-ton, ACA, Aproca, etc...), mais une telle émergence n'est pas suffisante pour qu'on dispose d'arrangements institutionnels efficaces. Cet article a l'ambition de contribuer à indiquer l'orientation souhaitable de ces arrangements et à préciser les modalités de leur mise en œuvre. ■

Références

- Banque mondiale. *Politiques cotonnières en Afrique francophone, problématiques*. Version préliminaire. Washington : World Bank, 1998.
- Bidaux A, Raymond G. *Evaluation du système d'approvisionnement et de distribution des intrants agricoles du Bénin*. Bussigny, Montpellier : ACADE; Cirad 1997.
- Bingen RJ. Leaders, leadership, and democratisation in West Africa : observation from cotton farmers movement in Mali. *Agricultural and human value* 1996 ; 13 : 24-32.
- Bourdet Y. *A Tale of three countries — Structure, Reform ad Performance of the Cotton Sector in Mali, Burkina Faso and Benin*. Stockholm : Swedish International Development Authority, 2004.
- CFDT. *Note sur l'action entreprise par la CFDT en vue du développement de la production du coton en culture sèche en A.O.F.* Conférence cotonnière de Dakar, Juin 1952. Paris : CFDT, 1952.
- Cissé MY. *Alphabétisation et associations villageoises en Afrique sahélienne. L'expérience de la Compagnie Maliennne de Développement des Textiles dans la région de Koutiala*. Diplôme universitaire d'études de la pratique sociale, université François Rabelais, Tours (France), 1986.
- Djouara H, Béliers J-F, Kébé D. Les exploitations agricoles familiales de la zone cotonnière du Mali face à la baisse des prix du coton-graine. *Cah Agric* 2006 ; 15 : 64-71.
- Estur G. La performance des cotons africains en termes de qualité. *ICAC Recorder* 2008 ; 6 : 12-6.
- Fichet M. Les producteurs africains de coton n'ont pas de leçon de libéralisme à recevoir. *Marchés Tropicaux* 1999 ; 216 : 324-8
- Fok ACM. *Le développement du coton au Mali par analyse des contradictions : Les acteurs et les crises de 1895 à 1993*. Mémoire de DEA en économie, université Montpellier 1, 1993.
- Fok ACM. L'évolution du système coton au Mali. *Cah Agric* 1994 ; 3 : 326-36.
- Fok ACM. Le coton en Afrique francophone : Révolution verte ou évolution institutionnelle ? In : Cirad, ed. *Proceedings 'Séminaire CIRAD Succès et limites des révolutions vertes'*, Montpellier, 06 Septembre 1995. Montpellier : Cirad, 1995.
- Fok ACM. Ajustements nationaux de mécanismes prix face aux fluctuations du prix mondial : les leçons du coton en Afrique Zone Franc. In Boussard JM, Delorme H, eds. *La régulation des marchés agricoles internationaux : un enjeu décisif pour le développement*. Paris: Khartala, 2006.
- Fontaine J-M, Sindzingre A. *Macro-micro linkages : structural adjustment and fertilizer policy in sub-saharan Africa*. Paris : OECD Development Centre, 1991.
- Hibou B. Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique sub-saharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire. *Les études du CERI* 1998 ; 39 : 1-44.
- Hugon P. Les réformes de la filière coton au Mali et les négociations internationales. *Afrique contemporaine* 2005 ; 216 : 203-25.
- Hussein K, Perret C, Hitimana L. *Le coton en Afrique de l'Ouest. Un enjeu économique et social*. Paris : OCDE, 2006.
- Mendez del Vilar P, Alvez LRA, Keita MS. Facteurs de performance et de compétitivité des exploitations cotonnières au Brésil, aux Etats-Unis et au Mali. *Cah Agric* 2006 ; 15 : 23-34.
- Michel B. La lutte contre les ravageurs du cotonnier au Mali : problématique et évolution récente. *Cah Agric*, 2000 ; 9 : 109-15.
- Nubukpo K, Keita MS. Prix mondiaux, prix au producteur et avenir de la filière coton au Mali. *Cah Agric* 2006 ; 15 : 35-41.
- Raymond G, Fok M. Relations entre coton et vivriers en Afrique de l'Ouest et du Centre : Le coton affame les populations ? une fausse affirmation. *Economies et sociétés Série Développement agro-alimentaire* 1994 ; 22 : 221-34.
- Sharma VB, Sharma TN, Singh RL. Adoption behaviour of cotton growers with special reference to knowledge status and constraints. *Crop Res* 1997 ; 13 : 199-203.
- The World Bank. *The World Development Report: Agriculture for Development*. Washington DC : The World Bank, 2008.
- Tschirley DL, Poulton C, Labaste P. *Organisation and performance of cotton sectors in Africa. Learning from reform experiences*. Washington DC : The World Bank, 2009.