

Facteurs d'efficacité des arrangements institutionnels en politique cotonnière africaine

Résumé

L'article propose une analyse rétrospective de cinquante ans de production cotonnière dans les pays de l'Afrique Zone Franc (PZAF) 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 bien, de service ou d'information. L'analyse de l'efficacité d'une politique cotonnière découle alors de celle de l'efficacité des arrangements institutionnels qui la constituent. L'analyse conduite permet d'indiquer que cette efficacité dépend du contenu des arrangements institutionnels pour répondre aux contraintes et préoccupations des paysans 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 coton des années 1990.

Mots clés: Politique cotonnière, arrangement institutionnel, efficacité, histoire

Fok M, Facteurs d'efficacité des arrangements institutionnels en politique cotonnière africaine. *Cah Agri* 2010; 19: 68-74.

Abstract

The paper deals with the identification of the factors of cotton policies effectiveness in Franc Zone African Countries, from a retrospective analysis of fifty years. 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 effectiveness derives from the study of the institutional arrangements which compose it. It is contended that the effectiveness of an institutional arrangement depends upon its composition to respond to farmers' constraints and concerns as well as the way it has been set up. Emphasis is put on five major constraints and concerns. The demonstration makes profit of the great contrast of the institutional arrangements during two phases of cotton policies, prior and after the cotton sectors went into reform by the 1990s.

Keywords: Cotton policy, institutional arrangement, effectiveness, history

1 **1 Introduction**

2 Les pays de l'Afrique Zone Franc (PAZF) ont conquis une place remarquée
3 dans les exportations mondiales de coton (deuxième rang au début des années
4 2000). L'importance socio-économique de cette production est maintenant bien
5 admise (Hussein et al., 2006), quoique de manière variable entre les pays et
6 dans le temps. La filière cotonnière du Mali, champion africain en 1998 est
7 bien méconnaissable aujourd'hui, tout comme la prestance de la filière au
8 Burkina Faso ces dernières années tranche avec son état proche de l'implosion
9 en 1995.

10 La dynamique des filières cotonnières en Afrique Zone Franc est rarement
11 appréhendée et analysée en tant que telle. Le succès coton a été, et est encore,
12 attribué à une démarche d'intégration et d'intensification (Lele et al., 1989;
13 Levrat, 2008) due à la Compagnie Française de Développement des Fibres
14 Textiles, ou CFDT, devenue aujourd'hui une société privée "GEOCOTON".
15 La dimension politique agricole est prise en compte pour expliquer la
16 libéralisation du secteur agricole en Afrique (Hibou, 1998) dont les effets font
17 l'objet d'une étude comparative spécifique récente (Tschirley et al., 2009) en
18 soulignant notamment la nécessaire implication des pouvoirs publics dans la
19 coordination, suivant des modalités qui doivent être spécifiques aux pays
20 concernés (Hugon, 2005). Il n'y a pas de travaux récents pour compléter l'une
21 des rares visions historiques du développement du coton en Afrique (Fok,
22 1993) dans laquelle les fluctuations du succès du coton sont reliées aux
23 mécanismes endogènes de conflits d'intérêt entre les acteurs et de leur
24 résolution.

25 Dans cet article, il est proposé de se servir d'une analyse rétrospective de

Fok M, Facteurs d'efficacité des arrangements institutionnels en politique cotonnière africaine. *Cah Agri* 2010; 19: 68-74.

26 cinquante ans de production cotonnière pour identifier les facteurs d'efficacité
27 de la politique cotonnière dans les PAZF. La politique cotonnière est assimilée
28 à un ensemble d'arrangements institutionnels, entendus comme règles, ou
29 ensembles de règles, qui influent sur l'interaction entre les acteurs impliqués
30 dans la production cotonnière, à travers leurs échanges de bien, de service ou
31 d'information. L'analyse de l'efficacité d'une politique cotonnière découle alors
32 de l'étude de l'efficacité des arrangements institutionnels qui la constituent.

33 Plus précisément, cet article soutient que l'efficacité d'un arrangement
34 institutionnel dépend de son contenu pour répondre aux contraintes et
35 préoccupations des paysans, mais aussi de la manière dont cet arrangement a
36 été construit. Il est mis l'accent sur cinq contraintes et préoccupations
37 d'importance majeure pour les paysans des pays en développement (Sharma et
38 al., 1997), à savoir l'acceptabilité des prix, l'aversion au risque, le manque de
39 ressources financières (y compris la contrainte de liquidité en situation de
40 marché financier défaillant), le manque de compétence technique pour
41 maîtriser un nouveau mode de production et le niveau élevé des coûts de
42 transaction pour acquérir les intrants ou pour vendre les produits agricoles.

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

Fok M, Facteurs d'efficacité des arrangements institutionnels en politique cotonnière africaine. *Cah Agri* 2010; 19: 68-74.

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

56 **2 Éléments de performance du coton dans les PAZF**

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

67 Figure 1 ici

68 Le développement de la production cotonnière dans les PAZF date de la
69 deuxième moitié du XXème siècle (Fok, 1994). Il est intervenu dans des zones
70 sahélo-soudaniennes en dépit d'une réduction de la pluviosité enregistrée
71 depuis les années 1970. En conséquence de ce développement, l'exportation du
72 coton peut représenter plus de 50% des sources de devises pour certains pays
73 au début des années 2000.

Fok M, Facteurs d'efficacité des arrangements institutionnels en politique cotonnière africaine. *Cah Agri* 2010; 19: 68-74.

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

91 Les PAZF sont bien connus pour la valeur du rendement égrenage (en
92 moyenne 42% depuis la fin des années 1980, contre une moyenne mondiale de
93 38%) qui est un facteur de compétitivité. Sur le plan de la qualité, les PAZF
94 parviennent à produire, depuis le début des années 1990, un taux élevé de fibre
95 longue dans la gamme de soie moyenne.

96 Contrairement à ce qu'il est courant d'observer dans les pays en
97 développement, les producteurs de coton des PAZF se chargent de
98 commercialiser leur production, à travers leurs associations, depuis la fin des

Fok M, Facteurs d'efficacité des arrangements institutionnels en politique cotonnière africaine. *Cah Agri* 2010; 19: 68-74.

99 années 1970. En assumant un service relevant auparavant des sociétés
100 cotonnières, les associations villageoises reçoivent en retour une rétribution qui
101 leur permet de réaliser des investissements sociaux et professionnels (salles de
102 formation, salles d'accouchement, magasins collectifs...).

103 Les performances succinctement rappelées étaient en réalité causes et
104 conséquences d'un phénomène d'adhésion des paysans découlant
105 d'arrangements institutionnels qui leur étaient favorables.

106 **3 Des arrangements institutionnels enfin favorables**

107 La France était la puissance coloniale qui échoua le plus longtemps dans la
108 promotion de la culture cotonnière en Afrique. C'est seulement à partir de
109 1952, lors de la Conférence de Dakar destinée à promouvoir les produits
110 agricoles d'exportation dans les colonies françaises, que le changement des
111 arrangements institutionnels s'opéra. Ce changement a résulté de la
112 présentation d'une stratégie par la CFDT (jeune entreprise de trois ans, sans
113 grande reconnaissance institutionnelle à l'époque) s'appuyant sur la nécessité
114 d'un revenu attrayant aux producteurs, résultat d'une combinaison de prix
115 suffisant, de productivité améliorée et de coûts compatibles avec les conditions
116 des paysans (CFDT, 1952). Cette combinaison correspond en fait à la prise en
117 compte des contraintes et préoccupations des paysans : l'acceptabilité des prix,
118 l'aversion au risque, le manque de ressources financières, le manque de
119 compétence technique et les coûts de transaction.

120 La stratégie de la CFDT mettait l'accent sur le fait que nul n'accepterait de
121 produire sans bénéficier d'un prix acceptable. Elle prenait en compte l'aversion
122 au risque des paysans en retenant le principe d'une annonce précoce du prix
123 d'achat et du respect de ce prix à la commercialisation. L'application d'un prix

Fok M, Facteurs d'efficacité des arrangements institutionnels en politique cotonnière africaine. *Cah Agri* 2010; 19: 68-74.

124 unique, sans distinction de la période de commercialisation et des zones de
125 production, relevait aussi du souci d'équité.

126 La stratégie de la CFDT incluait l'engagement de payer rapidement les paysans,
127 pour tenir compte de leur contrainte de manque de ressources financières et de
128 liquidité. Cette contrainte était prise en compte également dans la démarche
129 d'augmenter la productivité par l'équipement et l'utilisation des intrants
130 chimiques. Le constat de la faiblesse des moyens financiers des paysans a
131 amené la CFDT à solliciter une politique de subvention (mise en œuvre à la fin
132 des années 1950) et à engager une démarche de crédit rural remboursé à la
133 commercialisation du coton-graine. Ainsi fut instauré l'approche intégrée dont
134 l'efficacité économique, dans le contexte africain, a été bien soulignée
135 (Fontaine et Sindzingre, 1991).

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

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

145 Les mesures qui furent prises à la suite de la Conférence de Dakar étaient en
146 fait de véritables changements institutionnels qui ont réduit les coûts, les
147 risques et les incertitudes des paysans, en correspondance aux cinq contraintes

Fok M, Facteurs d'efficacité des arrangements institutionnels en politique cotonnière africaine. *Cah Agri* 2010; 19: 68-74.

148 ou préoccupations que nous avons explicitées. Cela a été possible grâce à
149 l'instauration d'une coopération majeure, dans le cadre de l'Accord UNICO
150 (Fok, 1993), qui associait l'union des exportateurs, la fédération des filateurs
151 métropolitains et l'administration coloniale. Le prix d'exportation était
152 prédéterminé et garanti, cela permit en retour de garantir le prix d'achat aux
153 paysans. L'accord ne fut pas renouvelé au-delà des trois années prévues, mais il
154 permit de prouver l'efficacité d'une approche qui sera poursuivie grâce aux
155 fonds de stabilisations établis d'abord par le gouvernement français puis par les
156 gouvernements des pays africains après leur indépendance.

157 L'ensemble des mesures contribuant à soulager les cinq contraintes ou
158 préoccupations des paysans fut mis en place de manière graduelle. Cette mise
159 en place a bénéficié de l'alliance d'acteurs, associant des opérateurs privés (les
160 exportateurs en Afrique et les filateurs en France) et les pouvoirs publics dont
161 le rôle a été crucial. L'Accord UNICO évoqué plus haut indique le caractère
162 crucial d'une phase de test et de la nécessité d'apprentissage pour des
163 innovations institutionnelles efficaces. La CFDT joua certes un rôle important
164 en dépit d'une faible position institutionnelle à l'époque, mais le succès de sa
165 stratégie la transformera en acteur majeur des filières cotonnières dans les
166 PAZF, lui donnant la crédibilité nécessaire pour obtenir le soutien financier du
167 gouvernement français d'abord, puis de la Communauté européenne et de la
168 Banque mondiale, qui permit de répondre encore mieux aux contraintes et
169 préoccupations des paysans dans les années 1970-80.

170 **4 Consolidation de la réponse aux contraintes des paysans**

171 Le processus associatif dans les zones cotonnières des PAZF est aujourd'hui
172 bien connu (Fok, 1993). Il a permis d'abord aux producteurs de coton de

Fok M, Facteurs d'efficacité des arrangements institutionnels en politique cotonnière africaine. *Cah Agri* 2010; 19: 68-74.

173 prendre en charge collectivement la gestion du crédit intrants et la
174 commercialisation du coton-graine, avant de parvenir à gagner en pouvoir de
175 décision dans la gestion des secteurs coton. Au Mali, le premier syndicat des
176 paysans cotonniers en Afrique (Sycov) était signataire du contrat plan associant
177 l'Etat et la compagnie cotonnière à partir de 1991. Ce sont les institutions
178 paysannes qui président les instances de gestion interprofessionnelle en Côte
179 d'Ivoire, au Bénin et au Burkina Faso. Tout au long de ce processus, les
180 arrangements institutionnels furent ajustés et ont permis de mieux répondre aux
181 contraintes et préoccupations des paysans.

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

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

196 La rémunération du service de commercialisation du coton-graine, évoquée ci-

Fok M, Facteurs d'efficacité des arrangements institutionnels en politique cotonnière africaine. *Cah Agri* 2010; 19: 68-74.

197 dessus, contribuait à soulager le manque de ressources financières des villages
198 Au Mali, cette rémunération était estimée à 2,7 milliards FCFA en 2003/04.

199 Dans le domaine de l'accroissement des compétences, les efforts engagés
200 auparavant pour aider à la maîtrise de la culture attelée ont été poursuivis au
201 profit des nombreux paysans nouvellement entrés dans la production
202 cotonnière pendant les années 1970 et 1980. Ce renforcement des compétences
203 s'est étendu au-delà du domaine technique, pour aborder le domaine de la
204 gestion nécessaire à la bonne exécution du crédit intrant et de la
205 commercialisation du coton-graine.

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

211 De nouveau, il convient de souligner le caractère progressif et l'exigence en
212 durée des changements institutionnels relatifs au mécanisme prix et à la
213 généralisation du processus associatif. Le fonctionnement des associations
214 villageoises imaginées en 1974 était bien différent de celui qui sera généralisé
215 dix ans plus tard (Cissé, 1986). Moins connu a été l'apprentissage nécessaire
216 pour parvenir à la solution, après deux autres idées infructueuses, de former les
217 forgerons villageois pour assurer la maintenance des outils de culture attelée
218 (Fok, 1993). Le changement d'échelle des diverses actions, comme le processus
219 associatif et la professionnalisation des forgerons villageois, a découlé de
220 l'appui financier des agences d'aide bilatérale et multilatérale, témoignant ainsi

Fok M, Facteurs d'efficacité des arrangements institutionnels en politique cotonnière africaine. *Cah Agri* 2010; 19: 68-74.

221 de la nécessité d'alliance entre les acteurs.

222 **5 Retournement des arrangements institutionnels**

223 Depuis le lancement du processus de privatisation/libéralisation des secteurs
224 coton dans les PZAF, la performance de ces derniers et l'adhésion des paysans
225 ont fortement régressé, à des degrés variables selon les pays (Bourdet, 2004).
226 La compétitivité se réduit face aux pays concurrents (Mendez del Vilar et al.,
227 2006), de même que les progrès en qualité sont plus lents (Estur, 2008). Le
228 rendement stagne voire régresse (Figure 2) alors que les fluctuations des
229 superficies cotonnières témoignent d'une adhésion chancelante des paysans au
230 coton (Tableau 1). Même si la chute du prix mondial et la dépréciation du
231 dollar américain ont leur part de responsabilité, ce sont les changements des
232 arrangements institutionnels liés au processus de privatisation/libéralisation qui
233 en sont responsables, par une moindre prise en compte des
234 contraintes/préoccupations des paysans.

235 Figure 2 de l'évolution des rendements, ici

236 Tableau 1 des superficies cotonnières, ici

237 **5.1. Raisons et modalités du processus de privatisation/libéralisation**

238 La crise du marché mondial de coton en 1991/92 a plongé les secteurs coton
239 des PAZF dans une grave crise financière forçant les gouvernements à se
240 tourner vers la Banque mondiale. Celle-ci fit valoir sa vision d'une
241 amélioration de la performance de ces secteurs par leur libéralisation (Banque
242 mondiale, 1998). L'opposition à une telle prescription a induit un rythme
243 variable et des modalités diverses de sa mise en œuvre. Une évocation brève et
244 non exhaustive de ces modalités est utile pour percevoir les changements dans

Fok M, Facteurs d'efficacité des arrangements institutionnels en politique cotonnière africaine. *Cah Agri* 2010; 19: 68-74.

245 les arrangements institutionnels qu'elles induisirent.

246 Le Bénin est le pays qui a le plus bouleversé l'organisation de son secteur
247 coton. L'égrenage est privatisé dès 1992 par l'établissement de sociétés privées
248 d'égrenage aux côtés de la compagnie nationale, la SONAPRA, dont la
249 privatisation, prévue dès 1998, vient d'être concrétisée en 2008. Un nouveau
250 système de (pseudo)-libéralisation de l'acquisition des intrants (Bidaux et
251 Raymond, 1997) fut mis en place et qui provoqua beaucoup de contestation.
252 On créa un nouveau mécanisme de recouvrement des crédits intrants,
253 nécessitant l'abondement d'un fonds, dont l'application provoqua dissension
254 entre les égreneurs et entre les associations de producteurs. La fixation du prix
255 d'achat du coton-graine des paysans restait administrée, avec un changement du
256 mode de calcul en 1999 que l'on dut abandonner l'année d'après.

257 La Côte d'Ivoire opta en 1998 pour un système de monopoles locaux confié à
258 trois sociétés cotonnières ayant chacune une zone d'intervention, avec mise en
259 œuvre d'une gestion interprofessionnelle du secteur coton. Ce système fut
260 troublé dès 2003 par l'installation d'une grosse usine d'égrenage appartenant à
261 une fédération de coopératives. La liquidation judiciaire de l'une des
262 entreprises privées (Compagnie Cotonnière de Côte d'Ivoire, LCCI), en 2007,
263 a été prononcée en raison de l'accumulation de plusieurs années d'impayés aux
264 paysans par cette société. Le changement du système de prix d'achat au
265 producteur, tout en restant administré, n'eut pas plus de succès qu'au Bénin. Il
266 faut cependant reconnaître le fonctionnement de la filière a été fortement
267 touché par l'éclatement de la guerre civile, en septembre 2002, touchant
268 directement la zone cotonnière.

Fok M, Facteurs d'efficacité des arrangements institutionnels en politique cotonnière africaine. *Cah Agri* 2010; 19: 68-74.

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

273 Le Mali a résisté le plus longtemps au processus, pour retenir finalement en
274 2003 l'option de monopoles locaux avec des sociétés privées mais qui n'est pas
275 encore concrétisée en mi-2009.

276 Le Burkina Faso a réussi à échapper à la libéralisation en 2003 en ouvrant le
277 capital de la société nationale cotonnière à l'organisation représentant les
278 producteurs de coton. Il évolua vers le système de monopoles locaux, en
279 attribuant deux zones à deux nouvelles sociétés privées. Il mit en œuvre une
280 gestion interprofessionnelle du secteur coton en 2006 qui a notamment la
281 responsabilité de déterminer les prix des intrants et du coton-graine.

282 Le Sénégal s'est limité à privatiser l'unique société cotonnière en la cédant à la
283 CFDT (maintenant GEOCOTON) tout en ouvrant le capital aux paysans. Le
284 Tchad ne parvient pas à procéder à la privatisation de sa société cotonnière près
285 de dix ans après qu'elle fut recommandée. Au Cameroun, il n'y a pas encore
286 d'option claire pour l'évolution de son secteur coton qui connut une
287 désaffection de 100000 producteurs en 2008/09.

288 **5.2. Des contraintes et préoccupations des paysans de nouveau occultées**

289 La baisse de la performance des secteurs coton dans les pays concernés est en
290 correspondance avec les nouveaux arrangements institutionnels qui ne
291 répondent pas aux contraintes ou préoccupations des paysans, quand elles ne
292 les ont pas accentuées.

Fok M, Facteurs d'efficacité des arrangements institutionnels en politique cotonnière africaine. *Cah Agri* 2010; 19: 68-74.

293 Au regard de la préoccupation de prix acceptables, la situation s'est
294 globalement détériorée car les prix des intrants n'ont cessé d'augmenter
295 (Djouara et al., 2006) alors que les modalités de détermination du prix d'achat
296 du coton-graine ont été sujets de controverse (Nubukpo et Keita, 2006), dans
297 un contexte de volatilité du prix mondial et de baisse du cours du dollar. Les
298 efforts engagés par l'Association Cotonnière Africaine (ACA) et l'Association
299 des Producteurs de coton en Afrique (APROCA) pour faire augmenter le prix
300 mondial, par la cessation des subventions, restent encore vains.

301 Dans la plupart des PAZF, la perception du risque par les paysans en termes de
302 revenus s'est accrue tant que les dissensions sur le mécanisme de détermination
303 du prix d'achat perdurent. Concrètement, l'annonce du prix d'achat a été
304 fréquemment tardive, parfois après que les paysans eurent semé. Au Mali, ces
305 dissensions ont été à l'origine du mouvement de boycott de semis d'une partie
306 des producteurs en 2000, aboutissant à une baisse de 50% de la production et
307 des recettes d'exportation correspondantes; ce fut le point de départ de
308 l'effondrement de la filière cotonnière malienne observée aujourd'hui. Ailleurs,
309 le coton a pu être commercialisé en-dessous du prix initialement annoncé ou
310 partiellement non payé (Côte d'Ivoire et Bénin). L'engagement d'un nouveau
311 mode de calcul du prix plancher, associé à la mise en œuvre d'un fonds de
312 lissage, est censé rétablir l'accord sur le prix, mais il ne concerne que le
313 Burkina Faso et il n'est pas encore opérationnel.

314 L'incertitude s'est accrue aussi parce que la commercialisation pouvait
315 "oublier" certaines zones, distantes des usines d'égrenage (Bénin) ou ne pas
316 être suivie de paiement total des producteurs (Côte d'Ivoire, Bénin, Mali).
317 L'incertitude a concerné aussi les quantités et la qualité des intrants fournis, ou

Fok M, Facteurs d'efficacité des arrangements institutionnels en politique cotonnière africaine. *Cah Agri* 2010; 19: 68-74.

318 le moment où ils parviennent effectivement aux paysans. Cela a même touché
319 les semences (cas du Bénin).

320 L'imposition de prix vrais à la cession des intrants, à la fin des années 1980,
321 avait marqué le début de l'abandon de la prise en compte du manque de
322 ressources financières des paysans. Cette orientation a été poursuivie mais avec
323 des effets plus défavorables en raison des prix haussiers des intrants au niveau
324 mondial. Depuis 2006, devant la protestation des paysans contre la cherté des
325 intrants, les gouvernements de plusieurs PAZF durent réduire le prix de cession
326 par l'application d'une subvention, en Côte d'Ivoire mais aussi au Burkina Faso,
327 alors que ce pays était engagé contre les subventions au niveau de l'OMC.
328 Dans ce dernier pays, lors de l'adoption des semences délintées, la gestion
329 interprofessionnelle de la filière a permis de répercuter très faiblement aux
330 producteurs le coût plus élevé de production des semences concernées.
331 Cependant, le souci de partage des coûts de l'intensification semble être oublié
332 dans la phase actuelle d'adoption du coton-Bt dont les semences sont cédées à
333 27000 FCFA/ha, contre 840 FCFA/ha jusque-là, provoquant de nouveau la
334 protestation des producteurs.

335 Dans le domaine du gain de compétence, il était observé que le fonctionnement
336 transparent et démocratique des organisations paysannes pouvait souffrir d'un
337 manque de formation des leaders (Bingen, 1996). C'est un élément explicatif
338 des fréquentes contestations entre les mouvements paysans, en Côte d'Ivoire,
339 au Mali et au Bénin. La concentration de l'appui aux leaders existants s'est
340 aussi faite au détriment de la formation des paysans de base. Les opérations
341 d'alphabétisation des paysans ont cessé dans la plupart des pays depuis le début
342 des années 1990, rendant par exemple impossible le changement d'échelle de la

Fok M, Facteurs d'efficacité des arrangements institutionnels en politique cotonnière africaine. *Cah Agri* 2010; 19: 68-74.

343 pratique du contrôle sur seuil de nuisibilité des ravageurs au Mali.

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

348 Globalement, les changements de règles qui résultèrent des réformes des
349 secteurs coton ont renforcé les contraintes et les préoccupations des paysans.
350 Ces réformes, sous diverses modalités dans les PAZF, se sont exprimées à
351 travers des changements radicaux et brutaux d'arrangements institutionnels,
352 souvent imposés par un acteur extérieur aux secteurs coton, sans le moindre
353 souci d'alliance d'acteurs internes. Les réformes reposaient sur la confiance
354 naïve quant à l'augmentation du prix d'achat au producteur qui en résulterait.
355 Elles privilégièrent aussi le souci d'impliquer les paysans dans la gestion des
356 secteurs coton par l'émergence d'institutions nouvelles, mais ce n'est pas une
357 condition suffisante pour parvenir à de nouveaux arrangements institutionnels
358 efficaces.

359 **6 Conclusion**

360 Le développement de la production cotonnière dans les PAZF, à partir de 1952,
361 peut être perçu comme le résultat de l'instauration d'arrangements
362 institutionnels efficaces en répondant enfin aux cinq contraintes et
363 préoccupations des paysans que nous avons identifiées. De 1952 à 1990,
364 globalement dans les PZAF, il y eut un processus soutenu d'arrangements
365 institutionnels pour répondre graduellement aux contraintes et préoccupations
366 des paysans. La durée fut nécessaire, pour expérimenter et adapter des idées
367 nouvelles. A l'opposé, depuis 1992, les arrangements institutionnels furent mis

Fok M, Facteurs d'efficacité des arrangements institutionnels en politique cotonnière africaine. *Cah Agri* 2010; 19: 68-74.

368 en œuvre de manière brutale, imposés par un acteur dominant, sans bénéficiaire
369 d'expérimentation et sans réellement appréhender les contraintes et
370 préoccupations des paysans.

371 L'analyse réalisée fait ressortir que les arrangements institutionnels doivent
372 concerner un ensemble de contraintes et de préoccupations. L'accent sur le seul
373 facteur prix est alors insuffisant. C'est une erreur qui semble persister encore,
374 comme on le voit avec la mise en place du "fonds de lissage" au Burkina Faso.

375 Les arrangements à expérimenter sont cependant liés ou limités par les
376 paradigmes relatifs au développement rural. L'idéologie de la libéralisation,
377 avec la réduction ou suppression du rôle de l'Etat, semble certes avoir vécu
378 (The World Bank, 2008). L'idéologie de la participation des institutions
379 paysannes au fonctionnement des filières coton est à l'origine de l'émergence
380 d'institutions nouvelles, nationales ou régionales spécifiquement dédiées au
381 coton (Intercoton, ACA, APROCA, etc...), mais une telle émergence n'est pas
382 suffisante pour disposer d'arrangements institutionnels efficaces. Cet article a
383 l'ambition de contribuer à indiquer l'orientation souhaitable de ces
384 arrangements et à préciser les modalités de leur mise en œuvre.

385 Références

386 Banque mondiale, Politiques cotonnières en Afrique francophone,
387 problématiques (version préliminaire), *World Bank*, Washington, 1998, 16
388 (+annexes)

389 Bidaux A and Raymond G, Evaluation du système d'approvisionnement et de
390 distribution des intrants agricoles du Bénin, *ACADE et CIRAD*, Bussigny et
391 Montpellier, 1997, 53 (+annexes)

- Fok M, Facteurs d'efficacité des arrangements institutionnels en politique
cotonnière africaine. *Cah Agri* 2010; 19: 68-74.
- 392 Bingen RJ, Leaders, leadership, and democratisation in West Africa :
393 observation from cotton farmers movement in Mali. *Agricultural and human*
394 *value* 1996; 13: 24-32.
- 395 Bourdet Y, A Tale of three countries - Structure, Reform ad Performance of
396 the Cotton Sector in Mali, Burkina Faso and Benin, *Swedish International*
397 *Development Authority*, Stockholm, 2004, 58
- 398 CFDT, Note sur l'action entreprise par la CFDT en vue du développement de
399 la production du coton en culture sèche en A.O.F. Conférence cotonnière de
400 Dakar, Juin 1952, *CFDT*, Paris, 1952, 18
- 401 Cissé MY, *Alphabétisation et associations villageoises en Afrique sahélienne.*
402 *L'expérience de la Compagnie Malienne de Développement des Textiles dans*
403 *la région de Koutiala*, Diplôme Universitaire d'études de la pratique sociale,
404 Université François Rabelais, Tours (France) 1986.
- 405 Djouara H, Bélières J-F and Kébé D, Les exploitations agricoles familiales de
406 la cotonnière du Mali face à la baisse des prix du coton-graine. *Cah Agric*
407 2006; 15: 64-71.
- 408 Estur G, La performance des cotons africains en termes de qualité, *ICAC*
409 *Recorder* Novembre-Décembre, pp. 12-16
- 410 Fichet M, Les producteurs africains de coton n'ont pas de leçon de libéralisme
411 à recevoir, *Marchés Tropicaux* pp. 324-328
- 412 Fok ACM, *Le développement du coton au Mali par analyse des contradictions*
413 *: Les acteurs et les crises de 1895 à 1993*, Mémoire de DEA en économie,
414 Université Montpellier 1,, Montpellier 1993.
- 415 Fok ACM, L'évolution du système coton au Mali. *Cah Agric* 1994; 3: 326-
416 336.
- 417 Fok ACM, Le coton en Afrique francophone : Révolution verte ou évolution
418 institutionnelle ? In CIRAD, ed. Proceedings '*Séminaire CIRAD " Succès et*
419 *limites des révolutions vertes*', Montpellier, 06 Septembre 1995: CIRAD, 1995.
420 80-92.
- 421 Fok ACM, Ajustements nationaux de mécanismes prix face aux fluctuations du
422 prix mondial : les leçons du coton en Afrique Zone Franc. In J.-M. B. Hélène

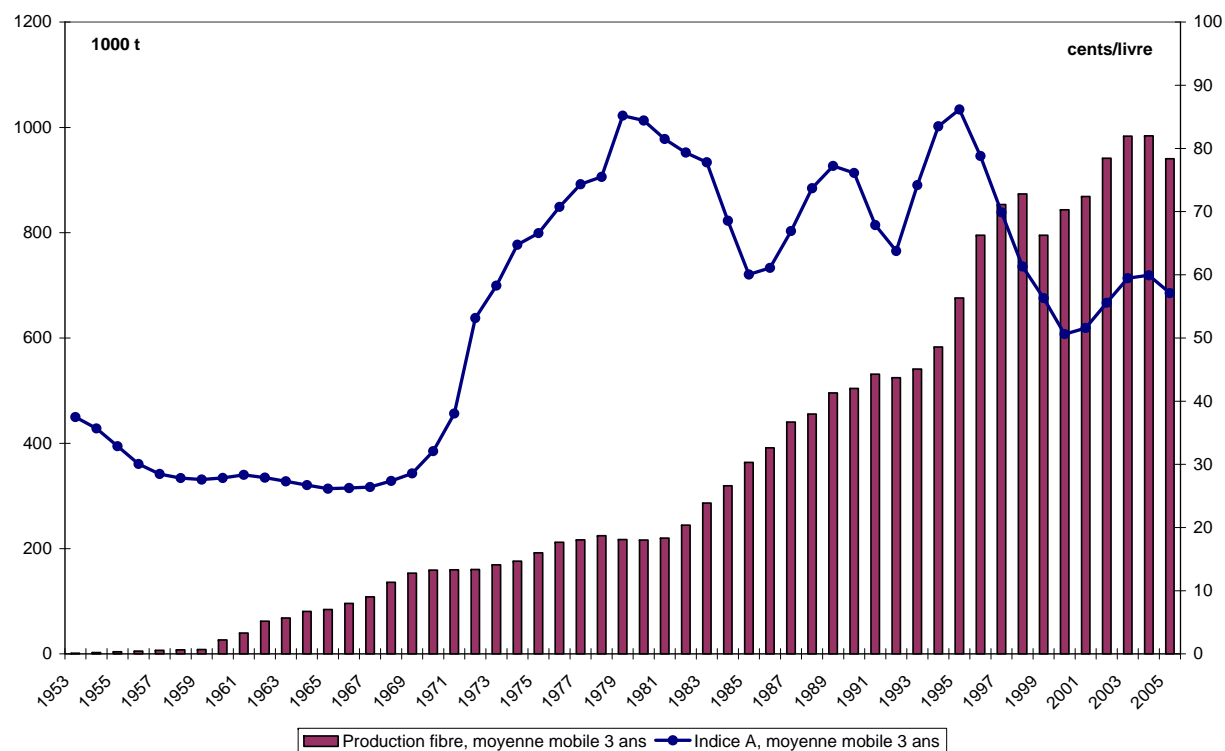
- Fok M, Facteurs d'efficacité des arrangements institutionnels en politique cotonnière africaine. *Cah Agri* 2010; 19: 68-74.
- 423 Delorme, ed. *La régulation des marchés agricoles internationaux : un enjeu*
424 *décisif pour le développement*, Paris: Khartala, 2006.
- 425 Fontaine J-M and Sindzingre A, Macro-micro linkages : structural adjustment
426 and fertilizer policy in sub-saharan Africa, *OECD Development Centre*, Paris,
427 1991, 75
- 428 Hibou B, Economie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique
429 sub-saharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire.
430 *Les études du CERI* 1998; 39: 1-44.
- 431 Hugon P, Les réformes de la filière coton au Mali et les négociations
432 internationales. *Afrique contemporaine* 2005: 203-225.
- 433 Hussein K, Perret C and Hitimana L, *Le coton en Afrique de l'Ouest. Un enjeu*
434 *économique et social*, Paris (France): Editions OCDE, 2006.
- 435 Mendez del Vilar P, Alvez LRA and Keita MS, Facteurs de performance et de
436 compétitivité des exploitations cotonnières au Brésil, aux Etats-Unis et au
437 Mali. *Cah Agric* 2006; 15: 23-34.
- 438 Michel B, La lutte contre les ravageurs du cotonnier au Mali : problématique et
439 évolution récente. *Cah Agric* 2000: 109-115.
- 440 Nubukpo K and Keita MS, Prix mondiaux, prix au producteur et avenir de la
441 filière coton au Mali. *Cah Agric* 2006; 15: 35-41.
- 442 Raymond G and Fok M, Relations entre coton et vivriers en Afrique de l'Ouest
443 et du Centre : Le coton affame les populations ? une fausse affirmation.
444 *Economies et sociétés Série Développement agro-alimentaire* 1994; 22: 221-
445 234.
- 446 Sharma VB, Sharma TN and Singh RL, Adoption behaviour of cotton growers
447 with special reference to knowledge status and constraints. *Crop. Res.* 1997;
448 13: 199-203.
- 449 The World Bank, The World Development Report: Agriculture for
450 Development, *The World Bank*, Washington, DC, 2008, 386
- 451 Tschirley DL, Poulton C and Labaste P, Organisation and performance of
452 cotton sectors in Africa. Learning from reform experiences. In ed. Washington
453 D.C.: The World Bank, 2009.

Fok M, Facteurs d'efficacité des arrangements institutionnels en politique
cotonnière africaine. *Cah Agri* 2010; 19: 68-74.

454

455

Figure 1 : Evolutions de la production de coton fibre dans les 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 on three years



Source : Compilation à partir des données du Comité Consultatif International du Coton (CCIC) et de Cotton Outlook

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 CCIC et de la Compagnie Malienne de Développement des Textiles (CMDT)

Tableau 1 : Evolution des superficies en coton (1000 ha)

Table 1: Evolution of cotton areas (1000 ha)

	Bénin	Burkina Faso	Cameroun	Côte d'Ivoire	Mali	Sénégal	Tchad	Togo
1992	144	185	89	190	213	44	283	80
1993	139	177	99	224	246	45	199	80
1994	235	150	103	219	201	45	158	65
1995	230	184	141	242	270	34	203	93
1996	282	160	159	204	336	35	208	96
1997	383	200	191	211	420	52	285	108
1998	380	280	172	244	498	55	400	137
1999	394	355	173	271	504	48	298	159
2000	372	245	172	291	482	18	300	154
2001	337	260	199	248	228	22	240	135
2002	357	359	211	283	532	32	312	173
2003	313	405	181	270	450	35	281	194
2004	323	459	208	277	549	45	238	187
2005	325	566	215	269	565	50	310	202
2006	200	646	214	270	551	48	315	105
2007	236	716	202	226	480	44	220	61

Source : Compilation à partir des données du CCIC

Fok M, Facteurs d'efficacité des arrangements institutionnels en politique cotonnière africaine. *Cah Agri* 2010; 19: 68-74.