

LA STRATEGIE DE LA COOPERATION FRANÇAISE POUR L'APPUI AUX FILIERES COTONNIERES AFRICAINES

Les enjeux et objectifs globaux

Les filières cotonnières ont connu en Afrique francophone au cours des 30 dernières années un essor remarquable, qui a eu un impact important sur l'économie des pays concernés et sur la réduction de la pauvreté rurale, tout en permettant un début d'intensification agricole dans les zones cotonnières. La baisse des cours intervenue au début de la décennie et leur volatilité croissante, dues notamment aux distorsions du marché mondial par les subventions à la production, ont cependant montré la fragilité de ces acquis.

Dans un contexte mondial où les cours du coton semblent tendanciellement décliner, les filières cotonnières africaines se trouvent en effet confrontées au défi de devoir améliorer de façon constante leur compétitivité, :

→ tant au niveau de la structuration des filières, pour lesquelles le modèle des sociétés étatiques a montré ses limites, du fait de la difficulté des États à remplir de manière responsable leur rôle d'actionnaire principal et d'une gestion souvent laxiste.

→ que des performances agricoles et techniques, domaine dans lequel il existe un potentiel important pour améliorer les rendements (qui semblent actuellement stagner, voire décliner), réduire les coûts de production, promouvoir un développement durable, et améliorer la gestion des exploitations agricoles.

Simultanément, pour réduire la dépendance des producteurs vis-à-vis des fluctuations des cours du coton, il convient de mettre en place de mécanismes visant à en atténuer les effets et par une diversification raisonnée prenant appui sur la dynamique cotonnière.

C'est autour de ces problématiques que s'articule la stratégie d'appui de la Coopération française aux filières coton. Celle-ci s'inscrit également dans un cadre élargi d'interventions qui visent le développement durable des zones cotonnières, en favorisant l'accès des populations aux services de base et en répondant aux enjeux de la gestion de l'espace rural et des ressources naturelles.

Cette stratégie répond pleinement aux orientations de l'Initiative Européenne, qui vise à engager un partenariat avec les pays producteurs africains pour la pérennisation des filières cotonnières, à travers un assainissement de l'organisation du marché mondial du coton, et un appui structurel aux filières pour améliorer leur compétitivité et réduire leur vulnérabilité à la volatilité des cours¹.

La structuration des filières

Les réformes structurelles, qui visent à assurer la pérennité des filières par l'amélioration de leur compétitivité et de la marge revenant aux producteurs, passent, de façon générale, par la privatisation des sociétés cotonnières ce qui doit permettre de responsabiliser ces dernières, de les préserver des interférences politiques, et ce qui favorise, au surplus, l'investissement privé dans le secteur. La Coopération française appuie donc la privatisation des sociétés cotonnières dans le cadre de filières intégrées (où le lien entre la société cotonnière et le producteur reste

¹ Les propositions visant spécifiquement cet objectif font l'objet d'une présentation séparée

exclusif), tant que des dispositifs alternatifs sécurisés de crédit aux producteurs n'ont pu être mis au point et expérimentés en vraie grandeur.

Les programmes de réforme structurelle doivent être conduits à un rythme compatible avec la mise en place corrélative des conditions nécessaires du succès de ces réformes, et notamment:
→ *un partenariat équilibré entre les différents acteurs de la filière, solidairement responsables de ses performances*

Un tel partenariat implique l'existence d'une interprofession, au sein de laquelle les acteurs centraux (sociétés cotonnières et producteurs) assurent la gestion globale de la filière (relevant auparavant de l'Etat), et d'un lieu de concertation entre toutes les parties prenantes. Les producteurs sont les acteurs principaux de la filière, mais également les moins préparés à jouer ce nouveau rôle. Il est donc particulièrement important de consolider les organisations de base, et d'appuyer leur structuration aux plans régional et national. Il est également important de renforcer leur capacité d'analyse, de négociation et de proposition stratégique.

→ *la sécurisation des fonctions critiques à la filière*

La recherche/développement, le conseil aux producteurs, l'approvisionnement en semences et intrants, le crédit, l'entretien des pistes cotonnières sont autant de fonctions stratégiques, qui concourent puissamment à la compétitivité et au bon fonctionnement des filières cotonnières. Dans une filière privatisée, ces fonctions doivent être financées de façon pérenne, par l'Etat², par les partenaires de la filière (les banques) et par l'interprofession, qui en coordonne la mise en oeuvre.

L'amélioration de la compétitivité au niveau de la production

La stratégie dans ce domaine vise à promouvoir des pratiques agricoles durables, performantes et intégrées à travers une gestion rationnelle des exploitations, permettant à la fois d'améliorer la compétitivité des filières africaines et de sécuriser les revenus des producteurs. De façon plus globale, il s'agit de jeter les bases d'un développement agricole durable, centré sur des exploitations familiales gérées de manière efficiente. L'accent doit être porté sur:

→ *la redynamisation de la recherche* (encore très soutenue par la Coopération française et le CIRAD), notamment dans les domaines de la gestion de la fertilité des sols, la mise au point de variétés plus productives ou mieux adaptées au milieu, la lutte contre les insectes du cotonnier³, l'amélioration de la qualité de la fibre, l'examen des intérêts et risques des CGM ainsi que les conditions de leur introduction éventuelle ;

→ *la mise en place et la pérennisation d'un conseil agricole et d'un conseil de gestion au niveau des exploitations*, orientés sur les grands enjeux et sur les besoins exprimés par les exploitants ;

→ *l'établissement de partenariats contractuels* entre les organisations de producteurs et les agro-industries, pour améliorer l'efficacité des fonctions d'appui aux producteurs (telles que l'approvisionnement en intrants, le crédit ou certains conseils). L'expérience montre en effet l'intérêt d'associer étroitement les organisations de producteurs à ces fonctions, dans la mesure où elles détiennent, du fait de leur proximité du terrain, un avantage comparatif certain, où ces activités leur procurent des revenus et un surcroît de légitimité, et où elles contribuent à la prise en main par le monde paysan de son propre développement ;

² pour les fonctions régaliennes, dont la recherche et l'entretien des pistes.

³ ainsi, le projet GERICO (recherche sur la gestion de la résistance chez les insectes du cotonnier en Afrique de l'Ouest - nouvelles méthodes de lutte), est basé à Bobo Dioulasso (CIRDES) et couvre le Burkina Faso, le Mali, le Bénin, la RCI, le Ghana et le Togo

→ l'introduction de toutes les améliorations techniques dans *une perspective de gestion durable de l'espace et des ressources naturelles*.

Perspectives pour l'initiative européenne

Ces axes d'intervention sont mis en oeuvre par la Coopération française de façon différenciée en fonction du niveau d'organisation des filières, en particulier au Mali, au Burkina Faso et au Bénin⁴. Ils pourraient, en collaboration avec d'autres partenaires multilatéraux, constituer le socle d'une stratégie européenne d'appui structurel aux filières cotonnières et à l'amélioration de leur compétitivité, quitte à les approfondir et à les élargir à des domaines tels que la recherche transversale, l'amélioration de l'environnement des filières (pistes, infrastructures rurales) et la mise en place de mécanismes visant à atténuer l'effet de la volatilité des cours.

⁴ la présentation du contexte et des interventions de la Coopération française dans ces trois pays figure en annexe

Annexe: Exemples de mise en œuvre de la stratégie de la Coopération française au Burkina Faso, au Mali et au Bénin

La Coopération française appuie de longue date les filières cotonnières dans ces trois pays, qui ont connu un développement très important de la production cotonnière au cours des décennies précédentes, essentiellement du à l'accroissement des superficies, avec des rendements actuellement stationnaires ou déclinants, posant le problème de la gestion de la fertilité des sols. Au plan de l'organisation des filières, la situation est fortement contrastée selon les pays, ce qui a conduit à des interventions différenciées, mais néanmoins cohérentes avec les objectifs de l'Initiative Européenne.

Burkina Faso

La filière, dont l'opérateur historique est la SOFITEX, apparaît comme l'une des plus performantes en Afrique au plan des coûts, malgré le handicap de l'enclavement du pays. La structuration professionnelle des producteurs est un processus largement enclenché, avec plus de 7000 groupements de producteurs villageois, fédérés, depuis 1998, en Unions départementales, provinciales, et en une Union nationale (UNPCB), devenue partenaire à part entière de la filière. Ce partenariat s'est concrétisé par la signature, en 1999, d'un accord interprofessionnel posant le principe d'une gestion paritaire des mécanismes de fixation des prix, par la création d'un comité de gestion comme organe dirigeant de la filière, et enfin par la participation de l'UNPCB au capital de la SOFITEX, dont l'Etat n'est désormais plus qu'un actionnaire minoritaire. L'Etat a récemment poursuivi son désengagement en introduisant, en 2004, deux nouveaux opérateurs privés exclusifs pour les zones Centre et Est, d'où la SOFITEX se retire. Cette ouverture doit favoriser une émulation entre opérateurs sans remettre en cause le caractère intégré de la filière dans les zones concernées.

L'AfD apporte depuis plus de 6 ans un appui à la structuration des organisations de producteurs de la filière, d'abord par le Projet d'Appui à la Professionnalisation des organismes de producteurs Agricoles (PAP/ OPA), puis, depuis 2001, par le Projet d'Appui à la Professionnalisation des Organismes de Producteurs de Coton (PAP/OPC) centré essentiellement sur le développement des capacités institutionnelles et professionnelles de l'UNPCB et de ses organisations de base. A ce titre, le PAP/OPC appuie la mise en place d'une fonction de conseil en gestion et d'un système de suivi/évaluation pour les Groupements de Producteurs, finance un programme de formation et d'information à l'usage de ces derniers ainsi que des sessions de formation spécifique sur les grands enjeux de la filière.

L'AfD prépare actuellement un nouveau projet prenant en compte l'évolution institutionnelle en cours de la filière. Ce projet visera à consolider et étendre, à partir de 2005, les dispositifs de conseils de gestion et de formation/information des OP et des producteurs. Il fournira également un appui logistique aux organisations de producteurs et accompagnera éventuellement la mise en place de la future interprofession. Le projet mettra enfin l'accent sur l'amélioration durable de la production, dans le cadre notamment d'une extension du conseil de gestion à l'exploitation agricole et de l'introduction d'un volet recherche/développement axé sur la fertilité des sols.

Mali

Après avoir constitué pendant de nombreuses années une référence, la société publique de développement (la Compagnie Malienne de Développement des Textiles) est entrée, depuis la fin des années 1990 dans un cycle de dégradation, par l'effet combiné de la détérioration des cours et d'une gestion lourdement défailante, aboutissant à une situation financière extrêmement préoccupante. Face à cette situation, le Gouvernement malien a créé une Mission de Restructuration du secteur Coton (MRSC), et organisé, en avril 2001 des Etats Généraux de la filière. Les orientations issues de ces rencontres ont été précisées et approfondies par un schéma de privatisation élaboré en concertation avec les bailleurs de fonds, qui prévoit une privatisation de la CMDT au profit de plusieurs opérateurs régionaux, chacun détenant un monopole d'achat du coton graine dans sa zone d'intervention, et au capital desquels les associations de producteurs pourront participer. Ce processus de privatisation s'inscrit dans un contexte marqué par l'existence d'organisations de producteurs à la base, mais qui doivent être renforcées, tant au niveau local que national, pour jouer pleinement leur rôle de partenaire dans la nouvelle organisation de la filière qui se dessine, et pour la prise en charge de certaines fonctions critiques (conseil, approvisionnement en intrants,...).

La Coopération française appuie la décision de privatisation prise par le Gouvernement. L'AfD soutient le processus de structuration de la filière (au niveau de la MRSC et des organisations de producteurs) dans le cadre du projet d'Amélioration des Systèmes d'Exploitation (PASE). Elle étudie en outre un nouveau programme, qui visera spécifiquement à aider les acteurs de la filière coton (particulièrement les producteurs) à s'adapter à l'évolution institutionnelle et à tirer le meilleur profit de la privatisation prévue de la filière, par des actions visant le confortement des organisations de producteurs, la mise en place d'une interprofession, l'amélioration de la compétitivité des exploitations, et la gestion de la fertilité des sols. Ce projet, qui s'inscrira probablement dans un programme plus vaste cofinancé avec la Banque mondiale, nécessitera une évolution institutionnelle satisfaisante.

Bénin

Le pays s'est engagé, sous l'impulsion de la Banque mondiale, dans un processus de privatisation de la filière cotonnière, conduisant à l'apparition d'égraineurs et de fournisseurs d'intrants privés tout en maintenant un système fortement administré, tant au niveau de la fixation des prix des intrants et du coton graine, qu'à celui de l'affectation du coton graine aux différents égraineurs. Ce dispositif complexe, mis en place dans un contexte marqué par la faiblesse des organisations de producteurs, n'a pas donné les résultats escomptés: la filière a fortement réduit son avantage comparatif en termes de coûts; elle souffre de dysfonctionnements graves liés au mauvais respect des règles de l'interprofession par certains partenaires, à l'impréparation des producteurs pour jouer pleinement leur rôle dans l'interprofession et surtout des interférences erratiques de l'Etat qui se montre incapable d'accompagner une privatisation cohérente. Ces dysfonctionnements se traduisent par des tensions difficilement gérables entre les différents acteurs, une déstabilisation des organisations professionnelles, notamment des organisations de producteurs, et provoquent une baisse sensible de la production.

La Coopération française, qui a, en son temps, plaidé auprès des autorités nationales pour une évolution prudente du secteur, a dû recentrer ses interventions sur l'aide aux agriculteurs pour l'amélioration et la diversification de leur système d'exploitation. Cette stratégie s'est concrétisée, en 1998, par le Projet d'Amélioration et de Diversification des Systèmes d'Exploitation (PADSE), qui a notamment permis d'expérimenter un dispositif innovant de conseil de gestion à l'exploitation familiale, introduit la lutte étagée ciblée contre les ravageurs du coton, et financé des activités pour le développement de filières de diversification (anacarde, arachide de bouche et pommes de terre).

Prenant acte des réformes engagées, l'AfD a d'autre part décidé, en 2002, de répondre aux besoins d'accompagnement des organisations de producteurs et d'appui à l'opérationnalisation de l'interprofession par le Projet d'Appui à la Réforme du Secteur Cotonnier (PARSC), qui finance des études et diagnostics pour améliorer l'organisation des fonctions essentielles de la filière, ainsi que des actions de concertation, d'information et de formation pour améliorer l'implication des acteurs (notamment des producteurs) dans la gestion de la filière. Parallèlement, des appuis sont apportés au renforcement des capacités des institutions agricoles (M.A.E / FSP PAIMAF : projet d'appui institutionnel à la modernisation de l'agriculture familiale) et de la recherche cotonnière (M.A.E./ FSP PARCOB : projet d'appui à la recherche cotonnière au Bénin). Un nouveau projet destiné à approfondir, généraliser et pérenniser les acquis du PADSE, le Programme d'Appui aux Dynamiques Productives (PADYP), est en cours de préparation par l'AfD, mais celle-ci ne pourra avancer que lorsque la volonté politique de faire fonctionner normalement la filière sera avérée.