

A large, thick, grey wavy graphic element that starts from the top right, loops around the title, and extends down the right side of the page.

Normes, institutions et configurations politiques dans les réformes des filières cotonnières en Afrique de l'Ouest: Cas du Bénin

Analyse institutionnelle

**Borgui Yerima
et Fabien Affo**

Background Paper

Volume 1, Oct 2009

05

Copyright: Les auteurs

Publié: Volume 1, version provisoire Oct 2009

Edité au nom du programme « Afrique: pouvoir et politique » par le Centre pour les Etudes Africaines (CAS) de l'Université de Floride en collaboration avec le Laboratoire d'Études et de Recherches sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local (LASDEL, Niamey, Niger), le Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale (LARES, Cotonou, Bénin) et l'Overseas Development Institute à Londres.

Cet essai est un des produits du groupe de recherche sur les « Réformes du secteur du coton » du programme APP (www.institutions-africa.org) qui comprend des études de recherche dans quatre pays africains: Bénin, Burkina Faso, Cameroun et Mali. Il recueille des résultats préliminaires obtenus à partir d'une étude de recherche de terrain entreprise en 2009, sur laquelle de plus amples travaux de recherche furent effectués dans chaque pays dans la perspective de produire des rapports finaux en 2011.

Afrique: pouvoir et politique est un programme de recherche dirigé par un consortium d'organisations. Le programme est financé par le Ministère britannique du développement international (DFID) et par Irish Aid pour le bénéfice des pays en voie de développement. Les opinions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de DFID, Irish Aid ou des institutions partenaires.

Sommaire

LISTE DES TABLEAUX	2
LISTE DES FIGURES	2
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	3
Introduction	6
1. PRESENTATION GENERALE DU BENIN ET CARACTERISTIQUES DU SECTEUR COTON	11
2. ROLE DES ACTEURS DANS LE PROCESSUS DE LA REFORME	42
3. DETERMINANTS DE LA CONFIGURATION INSTITUTIONNELLE GLOBALE DE LA FILIERE	63
4. MECANISMES DE DETERMINATION DES PRIX	67
5. DEFAILLANCES DE MARCHE ET DE COORDINATION	75
6. PERSPECTIVES DE COORDINATION, POSITION DES DROITS DE PROPRIETE, ENJEUX FUTURS ET ARBITRAGE DE L'ÉTAT.....	98
Conclusion.....	107
BIBLIOGRAPHIE	111
ANNEXES	113

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1 : Principales productions végétales de la Région Nord en tonnes (2002-2006).....	14
Tableau n°2 : Principales productions végétales de la Région Centre en tonnes (2002-2006)	15
Tableau n°3 : Principales productions végétales de la Région Sud en tonnes (2002-2006).....	17
Tableau 4 : Productions et Exportations mondiales de coton fibre en milliers de tonnes	22
Tableau n°5 : Taux de couverture de la production effective par rapport aux capacités d'égrenage existantes	56
Tableau n°6 : Types d'interventions perçues et souhaitées par les producteurs : l'amélioration de la qualité des intrants.....	60
Tableau n°7 : Types d'interventions perçus et souhaités par les producteurs : la suppression de la caution solidaire	61
Tableau n°8 : Décision de réalisation de la culture du coton des producteurs (en % des répondants)..	67
Tableau 9 : Crédits intrants rapportés à la valeur de la production selon les régions de production en 2007-2008.....	67
Tableau n°10 : Évolution du système d'approvisionnement en intrants coton de 1992 à 2009.....	77

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Évolution du taux de pauvreté au Bénin selon le milieu entre 2002 et 2006.....	13
Figure 2 : Évolution de la production (en tonnes) et des superficies cultivées (en ha) de coton au Bénin de 1955-1956 à 2007-2008.....	25
Figure 3 : Évolution de la part de chaque région dans la production nationale de coton de 2002 à 2007 en tonnes.....	26
Figure 4 : Configuration institutionnelle de la filière coton au Bénin de 1950 à 1972	33
Figure 5 : Configuration institutionnelle de la filière coton au Bénin de 1973 à 1991	34
Figure 6 : Configuration institutionnelle de la filière coton au Bénin de 1992 à 1999	35
Figure 7 : Configuration institutionnelle de la filière coton au Bénin de 2000 à 2005	36
Figure 8 : Configuration institutionnelle de la filière coton au Bénin, 2006-2009.....	39
Figure 9 : Perspective de configuration institutionnelle de la filière coton au Bénin.....	102

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ADIAB : Association des Distributeur d’Intrants Agricoles du Bénin

AFD : Agence Française de Développement

AGROP : Association des groupements des producteurs

AGROPE : Association des groupements des producteurs et opérateurs économiques

AIC : Association Interprofessionnelle de Coton

ANPC : Association Nationale des Producteurs de Coton

APEB : Association Professionnelle des Égreneurs du Bénin

ASCOB : Association des Cotonniers du Bénin

BM : Banque Mondiale

CAETS : Coopérative Agricole Expérimentale de Type Socialiste

CAGIA : Coopérative d’Approvisionnement et de Gestion des Intrants Agricoles

CAI : Centrale d’Achat des Intrants agricoles

CARDER : Centre d’Action Régional pour le Développement Rural

CATS : Coopérative Agricole de Type Socialiste

CCB : Compagnie Cotonnière du Bénin

CCPC : Conseil Communal des Producteurs de Coton

CDPC : Conseil Départemental des Producteurs de Coton

CeCPA : Centre Communal de Promotion Agricole

CeRPA : Centre Régional de Promotion Agricole

CIC : Commission Intrants Coton

CLCAM : Caisse Locale de Crédit Agricole Mutuel

CNEC : Conseil National des Égreneurs du Bénin

CNIDIC : Conseil National des Importateurs et Distributeurs d’Intrants Coton

CNPC : Conseil National des Producteurs de Coton

COF : Comité d’Organisation des Femmes

COJ : Comité d’Organisation des Jeunes

CRA-CF : Centre de Recherches Agronomiques – Coton Fibre.

CSPR : Centrale de Sécurisation des Paiements et de Recouvrement

DPQC : Direction de la Promotion de la Qualité et du Conditionnement

FECECAM : Fédération des Caisses et d'Épargne et de Crédit Agricole Mutuel

FENAPRA : Fédération Nationale des Producteurs Agricoles

FENAPROC : Fédération Nationale des Producteurs de Coton

FUPRO : Fédération des Unions des Producteurs du Bénin

GIE : Groupement d'Intérêts Économiques

GPC : Groupement des Producteurs de Coton

GPDIA : Groupement Professionnel des Distributeurs d'Intrants Agricoles

GRVC : Groupement Révolutionnaire à Vocation Coopérative

GTRI : Groupement des Triturateurs

GV : Groupement Villageois

GVC : Groupement à Vocation Coopérative

GVPC : Groupement Villageois des Producteurs de Coton

IBECO : Industrie Béninoise d'Égrenage et des dérivés du Coton

ICA : Industries Cotonnières Associées – GIE

ICB : Industrie Cotonnière du Bénin

IDI : Importateurs et Distributeurs d'Intrants

INRAB : Institut National des Recherches Agricoles du Bénin

INSAE : Institut National de Statistique et d'Analyse Économique

LARES : Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale

LCB : Label Coton du Bénin

MA : Marché Autogéré

MAEP : Ministère de l'Agriculture de l'Élevage et de la Pêche

MCI : Marlan's Coton Industrie

OFRB : Organisation des Femmes Révolutionnaires du Bénin

OJRB : Organisation de la Jeunesse Révolutionnaire du Bénin

ONS : Office National de Stabilisation et de Soutien des Prix des Produits Agricoles

OPC : Organisation des Producteurs de Coton

PARFCB : Programme d'Appui et de Relance de la Filière Coton

PARFCB : Programme d'Assainissement et de Relance de la Filière Coton du Bénin

PAS : Programme d'Ajustement Structurel

PRSA : Programme de Restructuration des Services Agricoles

RC : Région de production du Centre

RN : Région de production du Nord

RS : Région de production du Sud

SCN : Société Cotonnière de N'Dali

SEICB : Société d'Égrenage Industriel du Coton du Bénin

SOCIBE : Société Cotonnière du Bénin

SODECO : Société de Développement du Coton

SODICOT : Société de Développement des Industries Cotonnières du Bénin

SONAPRA : Société Nationale de Promotion Agricole

UCP : Union Communale des Producteurs

UDP : Union Départementale des Producteurs

USPP : Union Sous Préfectorale des Producteurs

Introduction

Motivations et objectifs de l'étude

La présente étude est une activité de recherche comparative des configurations institutionnelles dans les filières cotonnières du Bénin, du Burkina-Faso et du Mali. Elle entre dans le cadre du programme « Afrique, Pouvoir et Politiques » (APP) de recherche et d'aide aux politiques publiques lancé en 2007 par le ministère britannique du développement international (DFID) et le conseil consultatif de Irish Aid. Le programme est consacré à la promotion d'action publique ancrée dans les réalités locales en explorant les configurations institutionnelles en place dans les pays d'Afrique au Sud du Sahara au niveau des filières dont l'enjeu économique est particulièrement important pour ces pays.

La principale motivation de cette étude est d'identifier à partir des succès et échecs des réformes des filières cotonnières nationales, les configurations économiques, sociales et politiques qui permettraient aux pays d'Afrique subsaharienne en général et en particulier au Bénin, d'éliminer l'extrême pauvreté et de progresser plus vite vers le développement. Il s'agit d'identifier les moyens nouveaux et plus efficaces de réguler les pouvoirs et les formes d'autorité qui accroissent l'efficacité économique et la satisfaction des acteurs, à partir d'une analyse méticuleuse et critique des réussites passées et récentes de la réforme de la filière coton du Bénin.

L'objectif principal est de comprendre comment les facteurs institutionnels, les normes, les décisions politiques et les différentes approches utilisées, impactent l'évolution et les performances de la coordination des acteurs et des différents stades de la filière coton au Bénin.

De façon spécifique, l'étude a pour but d'identifier et d'analyser le rôle des acteurs dans le processus de la réforme ainsi que leurs caractéristiques. L'objectif spécifique poursuivi à travers cette analyse est de comprendre les positions des acteurs par rapport à la réforme, les points de discordance parmi eux notamment entre les acteurs occupant des positions "dominantes" ou ayant une influence majeure, la logique consensuelle et l'efficacité des décisions et opérations. Les déterminants des interventions publiques, le rôle historique des organisations professionnelles, les relations interorganisationnelles ainsi que le pouvoir de pression des acteurs sur la puissance publique sont à décrypter. Il s'agira également d'identifier les déterminants de la configuration globale de la filière et les objectifs de celle-ci, d'analyser l'impact de cette configuration sur la coordination et les arguments qui ont prévalu au refus du zonage¹. L'étude a aussi pour but de décrypter les mécanismes de détermination des prix à travers l'évolution des formules de fixation, les principales critiques à ces dernières et les formules souhaitées. Les défaillances de coordination seront analysées au travers des systèmes de commercialisation des intrants, du coton-graine, des plans d'évacuation et de transport de coton-graine

¹ Le zonage consiste à affecter à chaque société cotonnière une zone de production dans laquelle elle développe une filière intégrée en fournissant intrants et conseils techniques aux producteurs qui sont ainsi tenus de vendre leurs productions exclusivement à la société

vers les usines d'égrenage, des systèmes d'encadrement, de contrôle de qualité et de la recherche et développement. Enfin les modes de régulation des nouvelles organisations professionnelles et leurs impacts dans la dynamique de la filière seront analysés à travers les facteurs institutionnels, les normes et les pratiques qui améliorent et sont susceptibles d'améliorer l'efficacité de ces organisations et de consacrer l'atteinte des intérêts des acteurs. Enfin, les perspectives de coordination, les enjeux futurs des droits de propriété et l'arbitrage de l'État seront envisagées.

Au-delà de ces aspects institutionnels, normatifs et politiques, l'analyse abordera de façon spécifique, les caractéristiques des exploitations, les déterminants de la production, les perceptions des producteurs des systèmes de coordination. Elle évaluera l'évolution des normes commerciales et traditionnelles au niveau villageois, les systèmes de micro-crédits, l'organisation et le fonctionnement interne des Groupements Villageois des Producteurs de Coton (GVPC), la coopération entre ces groupements et avec d'autres associations. Ainsi seront décodées les trajectoires des exploitations cotonnières soumises à un environnement institutionnel, normatif, politique instable où l'enchevêtrement entre les acquis de la réforme et les conflits d'intérêts politico-économiques fortement érosifs de ces acquis tend à précipiter vers l'inconnu, les exploitations agricoles de plus en plus appauvries par le coton.

Méthodologie

La méthodologie adoptée repose sur deux axes principaux. Le premier axe porte sur une analyse institutionnelle. Le second axe concerne l'analyse des caractéristiques des producteurs et des déterminants de la production ainsi que des normes techniques, villageoises et coopératives qui impactent cette dernière.

Le premier axe méthodologique a consisté en des interviews directs des personnes ressources, des cadres et agents des principales institutions publiques et privées de la filière sur cinq batteries d'informations : i) le rôle des acteurs et des organisations professionnelles sur tous les stades de la filière ; ii) les déterminants de la configuration institutionnelle qui gouverne la filière ; iii) les défaillances de coordination ; iv) les modes de détermination des prix ; v) les perspectives de coordination qui amélioreraient l'efficacité/efficience des réformes et les performances de la filière.

Les principales institutions où les interviews ont pu être obtenues sont : AIC, CNPC, CDPC, CCPC, SONAPRA, CSPR, CLCAM, Ministère de l'agriculture, CeRPA, CeCPA, ONS, sociétés d'égrenage, LARES etc. La plupart des IDI n'ont pas répondu favorablement aux demandes répétées. Ceux qui ont donné leur accord se sont montrés peu disposés évoquant des contraintes de calendrier ou se montrant évasifs dans les entretiens.

Le deuxième axe méthodologique a consisté en des enquêtes directes auprès des producteurs sur la base d'un questionnaire individuel. Un échantillon de 90 producteurs, 15 GVPC appartenant à 3

réseaux principaux ont été interviewés. Les GVPC ont été retenus dans quatre villages sélectionnés parmi quatre départements appartenant aux trois grandes régions de productions préalablement définies en fonction de l'importance de leur contribution à la production nationale : Région de production du Nord (RN), Région de production du Centre (RC) et Région de production du Sud (RS).

Le détail de la méthodologie d'enquêtes villageoises est présenté dans le volume II de la présente étude qui est organisée en deux volumes. Le premier volume porte sur l'analyse des institutions de la filière au niveau macro et méso. Le deuxième volume analyse les caractéristiques des producteurs et les déterminants de la production impactés par les normes villageoises, les institutions et les jeux politiques au niveau micro

Porté et limites des résultats

Depuis l'enclenchement des réformes de la filière coton au Bénin, la dynamique a été particulièrement instable, marquée par une forte prégnance des défaillances et dysfonctionnements institutionnels, une remise en cause de l'efficacité des intrants et des appuis techniques, un risque accru d'effondrement de la filière avec l'abandon progressif et massif de la production notamment dans le Sud du pays.

✓ Trois problématiques saillantes

Les enquêtes révèlent quatre catégories d'éléments de problématiques saillantes : i) les facteurs des défaillances et des dysfonctionnements institutionnels ; ii) le recul avéré des paquets techniques et de la production ; iii) l'impact de la forte politisation de la filière ; iv) la crise de confiance des acteurs sur la capacité des réformes d'améliorer les performances de la filière, en particulier des objectifs visés par réformes : la plupart des acteurs et responsables d'institutions publics et privés ne sont pas personnellement convaincus d'une amélioration de la situation en dépit du Programme d'Assainissement et de Relance de la Filière (PARFCB) qui est mis en œuvre actuellement.

L'expérience béninoise de la gestion collective interprofessionnelle de la filière coton est fortement éprouvée par des défaillances et des dysfonctionnements institutionnels. Elle présente de ce fait, des résultats très mitigés voire décevants. Sur le plan réglementaire les organisations des producteurs de coton sont régies par des textes coopératifs dont les lacunes permettent aux responsables d'exercer des abus de pouvoir sur les producteurs et de bloquer souvent les initiatives de renouvellement des bureaux de ces organisations. Ces organisations sont mal perçues aujourd'hui à la fois par les producteurs que par les autres acteurs et institutions de la filière. La création récente des conseils pour corriger les dysfonctionnements ne rassure pas les producteurs qui la qualifient de réforme formelle ou de trompe-œil sans changement des dispositions de fonds qui permettraient de limiter et sanctionner les malversations : la réduction et la limitation de la représentation à un mandat unique de deux ans ne changera pas les défaillances de gestion. Il n'est pas certain de mettre fin à la prolifération des réseaux qui est à la base de l'émergence des circuits parallèles d'intrants et des détournements de coton-graine.

Les défaillances de la caution solidaire et le recul avéré² de la qualité des intrants et des paquets techniques conduisent la filière vers un effondrement total si les corrections ne sont pas entreprises rapidement. Moins de la moitié des producteurs considèrent que les appuis techniques dont ils bénéficient sont bons ; ils sont près du tiers à juger que ces appuis se détériorent au fil des années. L'historique et les estimations de production confirment le recul de cette dernière. Au cours des trois dernières années, les producteurs ont réduit de 12% en 2007 à 30% en 2009 les superficies consacrées au coton par rapport aux superficies plantées en 2006. Ils sont 65,6% à diminuer leurs superficies plantées en coton pour la campagne 2009-2010 par rapport à celle de 2008-2009.

La forte politisation de la filière est considérée comme un facteur majeur de défaillance des réformes entreprises depuis 1992 dans la filière. Elle est à la base de la multiplication des réseaux d'Organisations des Producteurs de Coton (OPC), du non respect des règles collectives, de la forte emprise des sociétés cotonnières et de celles d'importation et de distribution d'intrants sur la filière aux dépens des producteurs qui se considèrent comme les principales victimes des défaillances.

Au regard des expériences passées dans d'autres secteurs de l'économie (secteur pétrolier notamment) et de la manière dont les crises sont jugulées, la plupart des acteurs et des cadres d'institutions publiques et privées sont convaincus que les réformes conduites dans la situation de réarmement politique actuelle de la filière ne changeraient rien et qu'il est peu probable de s'attendre à une transformation positive. Le « système cotonnier » béninois est vicié par les jeux politiques qui accordent toujours des privilèges incommensurables aux lobbies des sociétés cotonnières et des importateurs et distributeurs d'intrants. Les écarts de perception de la manière dont les réformes sont conduites entre les gouvernants et les cadres techniques à divers niveaux sont parfois abyssaux ce qu'il témoigne d'une grave crise de confiance entre l'État et ses agents. La question que cela soulève est : « Peut-on réussir des transformations économiques et sociales quand il existe un fossé d'incompréhension et une crise de confiance entre ceux (les cadres et agents d'exécution) qui sont chargés d'implémenter celles-ci et ceux qui les proposent (les politiques) ? ».

✓ **Trois hypothèses de réforme institutionnelle et de coordination technique**

L'avenir de la filière est perçu des acteurs sous trois principales hypothèses : a) la réforme institutionnelle en profondeur qui optimise la sécurisation des paiements et le recouvrement des crédits intrants ; b) l'amélioration des paquets techniques en particulier des intrants chimiques et des semences ; c) le désarmement politique qui convainc les acteurs de la certitude d'une amélioration de la situation de crise que traverse la filière.

² Ce recul est confirmé par un atelier récemment organisé en septembre 2009 par l'Association Interprofessionnelle du Coton(AIC) sur les moyens d'arrêter l'érosion de la qualité des intrants et des appuis techniques

- a) La réforme institutionnelle en profondeur qui optimise les modes de paiements et de recouvrement des crédits intrants est envisagée à travers : i) la suppression de la caution solidaire recommandée par 57,7% des producteurs. À contrario, les importateurs et distributeurs d'intrants (IDI) et les autres institutions de la filière y voient une menace grave sur l'avenir de la filière. ii) le transfert de la gestion des crédits intrants aux CLCAM etc.
- b) L'amélioration des paquets techniques est jugée nécessaire à travers celle des intrants par 46,6% des producteurs et à travers la lutte contre la régression de la qualité des appuis et conseils techniques.
- c) Quelles que soient les réformes entreprises, leurs succès dépendent de l'effectivité et de l'efficacité du désarmement politique de la filière, de la réduction des abus de pouvoir que les cadres de l'État estiment subir de la part de leurs autorités de tutelle. La réduction des jeux politiques dans la filière et l'application des sanctions à tout acteur contrevenant aux règles collectives déterminent le fonctionnement correct et efficace des institutions de la filière.

✓ **Deux questions nouvelles ou renouvelées de perspective institutionnelle**

Les enquêtes soulèvent également deux questions importantes de perspective institutionnelle : « Pourquoi les Caisses Locales de Crédit Agricole Mutuel (CLCAM) ont-elles été exclues de la configuration institutionnelle de la filière en dépit de leurs longues expériences et de leurs résultats incontestables dans le financement de l'activité agricole ? ». « Évolue-t-on progressivement et perfidement d'un monopole d'État à un monopole privé ? »

La question du transfert de la gestion des crédits intrants aux CLCAM est une alternative à une éventuelle suppression de la caution solidaire. Mais ce transfert signifie qu'une partie des attributions de la CSPR lui soit amputée. Les enjeux politico-financiers que ce transfert implique peuvent-ils être surmontés pour donner plus de chance de succès aux réformes ? Aucun obstacle technique ni institutionnel ne se pose en principe à ce transfert étant donné que plus de 83% des producteurs disposent des comptes dans les CLCAM, si ces dernières continuent à renforcer les orthodoxies bancaires de gestion rigoureuse et transparente vers lesquelles elles évoluent actuellement.

La crainte d'un passage du monopole public à un monopole privé semble s'éclaircir au regard de la création de la Société de Développement du Coton (SODECO) dont la gestion est échue à l'acteur dominant de la filière qui détient 33% des actions de cette société. Les expériences récentes de certaines sociétés publiques privatisées légitiment les craintes des acteurs. Il n'est pas exclu que l'acteur dominant devienne à terme, l'actionnaire majoritaire dans la société où les producteurs ne représenteraient pas grand-chose étant donné qu'à peine 8% des actions leur sont concédés.

In fine, les principales limites de l'étude concernent le calendrier du déroulement des enquêtes et la durée des enquêtes. Les enquêtes ont coïncidé avec la phase active des activités agricoles ce qu'il a

n'a pas permis aux producteurs d'accorder suffisamment de temps aux enquêteurs pour leur administrer les questionnaires. La durée des enquêtes étaient très courtes qu'il a fallu consacrer plus de temps aux enquêtes hors calendrier pour préciser ou réviser plusieurs aspects de l'étude.

1. PRESENTATION GENERALE DU BENIN ET CARACTERISTIQUES DU SECTEUR COTON

1.1 Présentation générale du Bénin

D'une superficie de 114763 km², le Bénin est un pays en forme de poire situé en Afrique de l'Ouest entre l'Équateur et le Tropique du Cancer. Il est voisin du Nigeria à l'Est, du Togo à l'Ouest du Niger et du Burkina-Faso au Nord et Nord-Ouest. Son étirement en couloir entre 6°10 et 12°45 de latitude Nord lui permet de jouir d'un climat subtropical au Nord avec deux saisons : une saison sèche d'octobre à avril et l'autre pluvieuse de mai à septembre. Ce climat favorise le développement des productions d'une gamme variée de céréales (mil, sorgho, maïs, riz, fonio), de racines et tubercules (manioc, igname, patate douce, pomme de terre) d'élevage de bétail et d'ovins/caprins, la cueillette des noix de karité et des fruits du néré, les plantations d'anacardiens, de manguiers, etc. et surtout la culture du coton. La production cotonnière du Nord-Bénin représente plus de 70% de la production nationale et 82% à 95% ces cinq dernières années. Au Sud, le climat est de type subéquatorial avec quatre saisons : deux saisons sèches de novembre à mars et de juillet à septembre, et deux saisons pluvieuses d'avril à juillet et de septembre à octobre. Ce climat favorise le développement des productions de racines et tubercules (manioc, taro, patate douce), de maïs, de légumineuses, de riz, d'ananas, d'agrumes et des produits maraîchers, de l'élevage (caprins, aulacaudes, lapins, porcs, volaille), des plantations de palmiers et de cocotiers.

Le pays possède un potentiel humain important, essentiellement jeune à dominance féminine. La population béninoise était de 6 769 914 habitants dont 51,5% de femmes selon le 3^{ème} Recensement Général de la Population et de l'Habitation de 2002 (RGPH3). Elle est estimée à 8 290 317 habitants en 2009 dont 4 051 234 hommes et 4 239 083 femmes (INSAE-RGPH3, 2002).

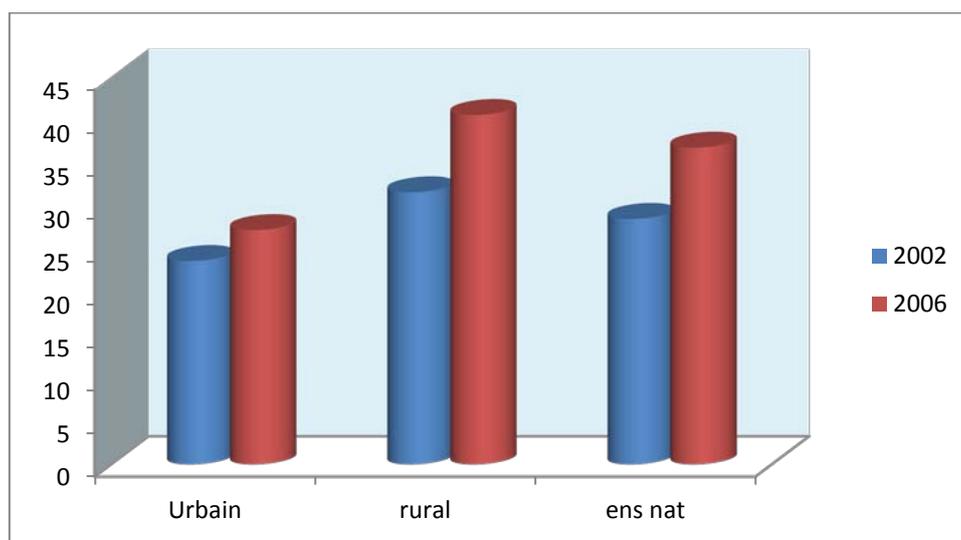
Le Bénin a été subdivisé en 77 circonscriptions administratives appelées sous-préfectures en 1976. En 1993 ces sous-préfectures sont transformées en unités décentralisées appelées communes qui ont désormais une autonomie financière et de gestion administrative à partir des compétences qui leur sont transférées par l'État central. En 1993, une nouvelle réforme territoriale est entamée avec la subdivision des six départements hérités de la période coloniale en 12 départements ou unités déconcentrées. Mais ces 12 espaces déconcentrés consacrant la nouvelle réforme territoriale n'existent que théoriquement. Dans la réalité ce sont les six départements hérités de la colonisation qui sont fonctionnels à cause des problèmes que soulève le choix des chefs-lieux des six nouveaux départements issus du nouveau découpage départemental. Ces problèmes ont conduit à la révision de

la réforme territoriale de 1993, révision qui propose le découpage du pays en 21 départements (proposition de la Commission Adjaho) puis à 29 (décision de Conseil des Ministres après amendement des résultats de la commission Adjaho). Mais ce nouveau découpage ne trouve pas toujours l'adhésion de certaines populations et le pays reste ainsi dans le statu quo administratif colonial en attendant que l'Assemblée Nationale (Parlement béninois) se prononce sur cette réforme territoriale.

Le Bénin souffre d'un manque de vision pragmatique et de stratégies claires sur la régionalisation économique résultant d'une politique ambitieuse d'aménagement du territoire national. Une telle vision obtiendrait pourtant l'approbation et l'adhésion des populations (LARES, 2001) et permettrait d'envisager de relever les défis majeurs de la croissance, du développement et de la réduction de la pauvreté.

La moyenne de l'incidence de la pauvreté, en particulier la pauvreté monétaire a été de 30% sur la période allant de 1996 à 2002 au Bénin, avant de passer à 26,5% en 2003. La variation inter annuelle excepté l'année 2003, n'est pas assez significative pour parler du recul de l'incidence de la pauvreté monétaire dans le pays. Quant à la profondeur et à la sévérité de cette pauvreté, elles se sont aggravées entre 1996 et 1999 avant de se stabiliser au cours de la période 2001-2003, voire de reculer légèrement. La profondeur est plus frappante en milieu rural qu'en milieu urbain, mais le phénomène inverse est constaté au niveau de la sévérité (Adjovi Ahoyo, N., 2009). Les résultats préliminaires de l'Enquête sur les conditions de vie des ménages (EMICOV), réalisée par l'INSAE laissent envisager une aggravation de la pauvreté monétaire en milieu rural. Ainsi près 4 béninois sur 10 (37%) vivent aujourd'hui en dessous du seuil de pauvreté, avec une incidence de 39% en milieu rural qui concentre plus de 60% des actifs et de 35% en ville. En 2002, ces taux étaient estimés par l'INSAE à 29% pour l'ensemble du Bénin, 24% en ville et 32% pour les campagnes. Loin de diminuer, la *pauvreté monétaire* s'est donc accrue de 2002 à 2006 (cf. figure 1), avec un nombre important de ménages (plus de 200 000) qui seraient passés sous le seuil de pauvreté. Comme la pauvreté a progressé plus fortement en ville, l'écart qui existe entre les villes et les campagnes tend à se réduire.

Figure 1 : Évolution du taux de pauvreté au Bénin selon le milieu entre 2002 et 2006



Si les tendances actuelles se maintiennent, la réduction de la pauvreté de moitié d'ici à 2015, qui est l'un des huit Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ne pourrait pas être réalisée. Mais ce panorama général cache des différences inter régionales.

Région Nord

La Région de production du Nord (RN) représente 73% de la superficie du Bénin. Elle a une densité de population de 26 habitants (hbts) au km² en 2002 et concentre à peu près le tiers (32%) de la population totale. Cette dernière est essentiellement rurale (66,6%) ; les ménages pauvres et plus pauvres y représentent 57% des ménages et l'indice de pauvreté humaine (IPH) est de 59,1%.

La RN regroupe les quatre départements du Nord Bénin (Alibori, Borgou, Atacora et Donga) qui présentent grosso modo une grande homogénéité climatique (le climat soudanien) et de productions agricoles, malgré l'existence des faciès climatiques de types montagnard (climat atacorien) et sahélien (climat subsahélien de la vallée du Niger). Les produits stratégiques du Bénin les plus importants dans cette région sont l'igname, le maïs, le mil, le sorgho, le riz, le manioc, le bétail (viande, lait et fromage), les ovins et caprins, le niébé, la mangue en ce qui concerne les produits alimentaires et le coton, le karité, l'anacarde et l'arachide pour ce qui est des produits dits de rente. Les styles alimentaires dans la Région sont assez proches et reposent sur le mil/sorgho, l'igname, la viande de bétail, d'ovin/caprins en principal, le maïs, le niébé, la volaille et le riz de façon relativement accessoire.

La production agricole de la région se présente comme l'indique le tableau n°1. Elle représente en moyenne 50% de la production végétale du pays et l'essentiel de la production animale hors pêche et chasse. Le potentiel agricole de la région est le plus important du Bénin. Les sols sont particulièrement aptes aux principales spéculations agricoles pratiquées. Les importantes disponibilités foncières de la

partie est de la région favorisent un exode massif des colons agricoles vers cette région notamment dans le département du Borgou.

Tableau n°1 : Principales productions végétales de la Région Nord en tonnes (2002-2006)

Années	2002	2003	2004	2005	2006
ARACHIDE	58184	56127	60213	55106,97	46993,37
COTON	306548	280338	356737	156439	227094
FONIO	1676,45	1895	1534	1492	1872,13
GOMBO	38104	47061	45992	38729,74	44203,35
GOUSSI	11646	1872	2283	2652,2	3335,04
IGNAME	1410019	1650118	1602395	1767037	1672283,5
MAIS	228553	247944	259805	295265,51	317917,08
MANIOC	356553	462203	522287	544878,2	496938
NIEBE	37487	37706	37861	39309,06	45051,37
OIGNON	11667	10263	3756	8340	16059
PATATE DOUCE	17812	17238	19804	16437,5	18522,35
PETIT MIL	36684	35324	38725	37722,89	34282,23
PIMENT	5590	7384	9310	12010,92	12492,72
POMME DE TERRE	nd	nd	nd	6	nd
RIZ	38639	42360	51458	65660,4	61630,43
SOJA	632	1003	1390	2471,42	2763,74
SORGHO	160256	168027	150940	163684,15	175106,45
TABAC	584	911	696	613	855,73
TARO	2235	2095	2069	1774	1507
TOMATE	29790	32533	31798	36600,56	29727,88
VOANDZOU	9451	11570	11858	16824,85	8427,66
Total général	2810306,55	3181512	3194320	3401507,37	3168179,68

Source : INSAE

La RN abrite quatre des neufs pôles définis par le gouvernement du Président Yayi Boni pour conduire le pays à l'émergence économique : les pôles touristique ; agro-pastoral ; coton et textile ; transport, logistique et commerce.

Les activités commerciales dans la RN sont moins intenses que dans la Région Sud du fait d'un développement urbain plus faible. Elles sont commandées principalement par trois pôles représentés par les villes de Parakou, Malanville et Djougou qui abritent toutes, des marchés d'envergure régionale, nationale et internationale.

Les infrastructures routières sont particulièrement délabrées dans la région. Du fait de son étendue, de la dispersion des établissements humains et de la mauvaise qualité des routes, c'est la région dont le niveau d'enclavement est le plus élevé du pays. En conséquence, elle abrite les deux départements les plus pauvres du Bénin (l'Alibori et le Borgou) et les deux communes également les plus pauvres du pays (Banikoara et Gogounou, grosses productrices de coton). Bien que pauvre voire la plus pauvre des trois régions du Bénin, la Région Nord est celle qui fournit l'essentiel de la production destinée au commerce extérieure du pays en l'occurrence le coton. Elle est donc riche mais pauvre, reflet caractéristique du paradoxe africain.

Région Centre

La Région de production du Centre (RC) a une densité de population de 38 hbts/km² et concentre 8% de la population nationale sur une superficie totale de 12% de celle du pays. La population rurale représente 78% de la population totale de la région et la proportion des ménages pauvres et plus pauvres est de 44,8% contre un IPH de 47,3%.

La Région Centre concerne le département des Collines dont le climat est de type subguinéen. Elle est transfigurée par une multitude de collines sur des surfaces d'érosion relativement planes aux sols riches qui font l'objet de diverses cultures dont les produits stratégiques suivants : le manioc, l'igname, le riz, le maïs, le niébé, l'anacarde, le coton. Les styles alimentaires de la région sont également voisins. Ils sont basés sur le manioc, l'igname, les viandes de ruminants, le maïs principalement, le riz, le sésame. Le tableau n°2 présente l'évolution des principales productions végétales de la région.

Tableau n°2 : Principales productions végétales de la Région Centre en tonnes (2002-2006)

Années	2002	2003	2004	2005	2006
ARACHIDE	23353	26648	38762	56007	38476,66
COTON	23150,82	13051	6727	10851	6522,8
FONIO					
GOMBO	578	671	161	725	606,65
GOUSSI	5067	8363	6534	9800	9427,94
IGNAME	4787	7741	5482	4470	4024,64
MAIS	178516	368594	290940	336552	242952,7
MANIOC	33757	61061	57465	66918	49622,44
NIEBE	294998	379343	396646	430449	348887,2
OIGNON	14267	17852	16611	19097	14130,77
PATATE DOUCE	1219	1184	1319	1190	1082,45
PETIT MIL					
PIMENT	2421	4907	4296	4749	4939,76
POMME DE					
TERRE	2133	2540	1812	1796	1978,91
RIZ	17457	20859	7419	8279	8030,5
SOJA	1731	2323	2410	1463	3865,9
SORGHO	6717	6517	4776	5491	4092
TABAC	36	25	23		
TARO	2	3	26		
TOMATE	6221	9151	7668	4617	9024,99
VOANDZOU	2840	3885	2403	3312	3085
Total général	619250,82	934718	851480	965766	750751,31

Source : INSAE

La Région Centre est une zone de prédilection des cultures de manioc, d'anacarde, de maïs et d'igname. Elle représente la deuxième région de production d'igname après la Région Nord et la deuxième après la Région Sud pour la production de manioc. Elle est soumise à une forte colonisation agricole et une transhumance qui fait d'elle la région la plus instable dans les relations entre pasteurs peuls et agriculteurs d'une part, et d'autre part entre les agriculteurs autochtones et les immigrants colons agricoles originaires majoritairement de l'Ouest de la Région Nord, les départements de la

Donga et de l'Atacora notamment). Elle concentre trois des neuf pôles du Bénin devant soutenir l'émergence économique du pays : tourisme ; transport, logistique et commerce ; agro-pastoralisme.

Région Sud

La Région de production du Sud (RS) est la Région la plus peuplée du Bénin. Avec 15% de la superficie du pays, elle abrite 60,4% de la population totale. La population rurale varie entre 55,6% dans le département de l'Ouémé à l'Est de la région et 71,7% dans celui du Zou à la frontière sud de la Région Centre. La proportion des ménages pauvres et plus pauvres y est relativement plus faible que dans les deux autres régions, variant entre 27,6% dans l'Ouémé et 58,5% dans le département du Couffo à l'Ouest de la Région. L'IHP se situe également entre 25,7% et 57,8% respectivement dans l'Ouémé et le Couffo.

La RS couvre toute la partie méridionale du Bénin (départements de l'Atlantique, du Littoral, de l'Ouémé, du Plateau, du Couffo et du Mono) et le département du Zou regroupant le plateau d'Abomey et le pays Agonli au Sud de la Région Centre. C'est la zone de la terre de barre très éprouvée et appauvrie par les sollicitations anthropiques. Elle s'étend de la latitude de Setto situé sur le cristallin qui finit à la hauteur de Dan, jusqu'à la lisière du système lagunaire et lacustre côtier. Le climat de cette région est de type subéquatorial ou guinéen à deux saisons de pluies et deux saisons sèches. Les produits stratégiques du Bénin qui constituent les activités économiques des populations rurales de la région sont le maïs, le manioc, l'arachide, le palmier à huile, l'ananas, les caprins, les agrumes, les produits de pêche (le poisson notamment). La base du style alimentaire est le maïs, le manioc, le niébé, le riz, l'huile de palme et les viandes de poisson et de volaille. La région subit plus fortement l'influence des importations alimentaires qui modifient les styles alimentaires traditionnels. Le tableau n°3 présente l'évolution de ses principales productions végétales.

Tableau n°3 : Principales productions végétales de la Région Sud en tonnes (2002-2006)

Années	2002	2003	2004	2005	2006
ANANAS	57126,3	97975	93505	110819	120460,4
ARACHIDE	40455,22	41476	41341	40239	38453,77
CANNE A					
SUCRE	10656	8931	8366	9416	7768
COTON	47267,88	39451	23641	23546	4994,39
DOHI WE	276	541	572	1633	1010,27
GOMBO	8161,11	9841,65	9391,04	11221	16122,89
GOUSSI	220	323	349	362	1557,33
IGNAME	115495	153200	117400	160042	142845,77
LEGUMES					6760,21
MAIS	433348,86	471490,94	471126,16	491608,1	466902,35
MANIOC	2045183,6	2309104,26	2141805,5	1936634	1959814,4
NIEBE	30018,38	34267,1	28028	36257	36627,59
OIGNON	1284,1	2231,21	3404	175	5674,63
PATATE					
DOUCE	40912,54	62153,63	29424	32477	45255,92
PETIT MIL	42	11	76	92	21,9
PIMENT	20489,78	24478,12	11187	27063,04	29447,81
POIS					
D'ANGOLE	779	828	654	551	1221,13
RIZ	1774	1066	1244	1413	1806,06
SOJA	490	374	704	553	871,08
SORGHO	2212	2961	3326	3454	1805,73
TABAC	1	21	5	3	0
TARO	179	420	407	762	323,94
TOMATE	78155,36	89266	103972	107445	99772,79
VOANDZOU	194	443	477	329	421,09
Total général	2934721,13	3350853,91	3090404,7	2996094,14	2989939,45

Source : INSAE

La région produit essentiellement du manioc et du niébé moins exigeants en éléments fertilisants du sol, auxquels on associe le maïs qui constitue la principale culture des ménages dans les riches terres noires de la dépression de la Lama à l'Est et de celle des Tchis à l'Ouest. C'est la première zone de production de manioc, de noix de palme, d'ananas, d'agrumes, de cultures maraîchères du Bénin.

Le phénomène urbain et son cortège de spéculations foncières rend particulièrement difficile la promotion d'une agriculture porteuse de croissance économique dans la Région Sud qui abriterait la deuxième vallée la plus fertile du monde après celle du Nil. La taille des exploitations agricoles individuelles hors plantations varie entre 0,5 et 1 ha et hypothèque toutes initiatives de mécanisation agricole, sans une réforme foncière courageuse qui mettrait en valeur les terres vacantes des collectivités familiales et des citadins nantis. Contrairement à ce qu'on pourrait penser, l'acuité de la pauvreté rurale dans la Région Sud relève plutôt des difficultés d'accès à terre que de la non disponibilité foncière. La région, aux sols de terre de barre et des limons marneux est celle des contrastes par excellence. Aux sols riches des dépressions argilo-marneuses s'opposent les sols pauvres à très pauvres des plateaux à terre de barre. Le système lagunaire favorise la pêche artisanale dont les méthodes de prises épuise fortement le stock et confinent les populations qui vivent de cette activité, à des conditions de pauvreté extrêmes. Les pêcheurs ruraux des bordures côtières sont

contraints de passer plusieurs nuits dans l'océan atlantique dans des pirogues motorisées avant de ramener quelques prises dont les ventes servent juste à s'acheter les denrées de base (Yérima, 2009).

La RS abrite les infrastructures économiques les plus importantes du pays : le Port Autonome de Cotonou y est installée ainsi que les grosses entreprises internationales de transit, les grosses sociétés commerciales, les sièges des administrations publiques. La région concentre quatre des usines d'égrenage de coton, l'ensemble des huileries du Bénin dont les deux usines de trituration des graines de coton, SHB et Fludor. A l'arrière pays de cette région s'étend, représenté par les deux autres régions, le "désert béninois" en termes d'infrastructures économiques. La RS concentre six des neuf pôles économiques du Bénin définis par le gouvernement de Yayi Boni pour assurer l'émergence économique du pays : industrie ; agroalimentaire ; artisanat ; tourisme ; transport, logistique et commerce ; bâtiment et travaux publics.

Mais dans l'ensemble, les infrastructures de base du Bénin (routes, électricité, télécommunications, écoles, hôpitaux et autres centres de santé) sont globalement jugées de mauvaise qualité. Elles sont gérées pour la plupart, par l'administration et des sociétés publiques.

L'état des infrastructures de communication en milieu rural est mauvais, principalement les routes et les pistes qui jouent sur l'arbitrage de l'offre et la sécurité alimentaire (LARES, 2000). Cet arbitrage défavorise les régions rurales qui ne sont pas situées sur les grands axes de circulation construits pendant la période coloniale pour répondre à deux préoccupations essentielles : i) assurer l'évacuation des matières premières produites à l'intérieur du Bénin vers le port d'exportation de Cotonou au Sud du pays ; ii) desservir les pays de l'hinterland (Niger et Burkina-Faso). Les axes latéraux ou transversaux qui pouvaient ouvrir la majorité des localités rurales sur ces grands axes ou dorsales longitudinales dirigées Nord-Sud sont négligés. Cette situation n'a pas fondamentalement changé jusqu'à nos jours. Seules certaines zones productrices de coton dans le Nord du pays bénéficient de l'ouverture des pistes, la construction et l'entretien des routes pour l'évacuation de ce produit destiné à l'exportation. En revanche, l'installation de ces pistes et routes de coton facilite l'évacuation des produits vivriers vers les marchés de consommation pour lesquels ces infrastructures ne sont pas a priori destinées. La politique et les stratégies agricoles continuent donc à favoriser les cultures de rentes. Les actions en direction des cultures vivrières restent toujours dans le cadre des rhétoriques de bonnes intentions, même si les stratégies de réduction de la pauvreté, certains projets et programmes de coopération : PADSA, PADSE, PADRO, USAID, BADEA, IDA/BM, etc. et le programme du gouvernement actuel qui considère désormais la route comme un levier, un instrument en amont de tout développement sont en train de combler sensiblement cette lacune. Aujourd'hui encore, les infrastructures de communication au Bénin sont constituées de cinq types dominants :

- i) Le chemin de fer ;
- ii) Les routes bitumées ;

- iii) Les routes principales en terre de barre à praticabilité permanente ;
- iv) Les voies secondaires (routes et piste de desserte) à praticabilité saisonnières ;
- v) Les routes ou pistes du coton à praticabilité permanente gérées par les comités inter-villageois de gestion des pistes.

Au-delà de ces contrastes de potentiels et d'infrastructures économiques, l'économie béninoise repose à 90% sur le secteur informel qui occupe tous les domaines d'activités allant de la transformation alimentaire aux Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) en passant par l'agriculture, le commerce, le transport, etc. Seule la fourniture des biens publics tels que les routes et pistes, l'éducation et la santé résistent à l'assaut de ce secteur notamment dans les centres urbains. En zones rurales et dans les périphéries urbaines, la percée de l'informel s'est banalisée sur le commerce des produits pharmaceutiques d'origines douteuses, la fourniture des soins de santé par des centres non agréés ou à travers des détournements des filières officielles d'offre de services de santé par les infirmiers, sages-femmes voire aides-soignants qui se transforment en médecins, soignant à domicile et dans des cabinets de fortune. L'enseignement informel des enfants, notamment au Nord du pays où les zones rurales continuent à être considérées par nombre d'enseignants de la république comme des purgatoires est la seule alternative pour réduire l'écart de taux de scolarisation entre le Nord et le Sud du Bénin.

Globalement, la structure de l'économie du Bénin est dominée par deux secteurs : - le secteur agricole dont la filière coton est le porte flambeau depuis 1976 à la suite de la perte de compétitivité du palmier à huile ; il représente 38% du Produit Intérieur Brut (PIB) – le secteur tertiaire caractérisé par la prépondérance du commerce et l'essor des transports ; il est tiré par les sous secteurs du transit, du commerce de réexportation, mais aussi des bâtiments et travaux publics (BTP) ; il représente 50% du PIB.

Bien que les activités tertiaires ou de service représentent l'essentiel du PIB, l'agriculture constitue le principal enjeu de l'économie béninoise ; d'autant plus qu'elle offre plus de 60% des emplois et crée 80% des ressources d'exportation officielle et 85% à 90% des besoins alimentaires du pays. Elle est la deuxième contributrice à la croissance du PIB estimée à 4,5% en moyenne entre 1997 et 2005, avec 1,8% contre 2,2% pour les services (1^{ère} contributrice), 0,5% pour l'industrie, 0,9% pour le commerce et 0,4% pour le transport. L'agriculture béninoise jouit d'énormes potentialités hydro-agricoles (Biaou, 2007) et d'une disponibilité foncière suffisante (7 millions d'hectares de terres cultivables) pour en faire un secteur performant et compétitif si les réformes issues du plan foncier rural voté par l'Assemblée Nationale et du volet accès au foncier du programme Millennium Challenge Account (MCA) favorisent la relance de ce secteur. Le pays regorge de nombreux atouts pour le développement agricole dont les plus importants sont :

- l'option de faire du Bénin, à l'horizon 2015, une puissance agricole dynamique, compétitive, respectueuse de l'environnement, créatrice de richesse et répondant aux besoins de développement économique et social de la population et d'une économie émergente ;
- l'existence d'un savoir-faire technique pour la production agricole et sa transformation (industrie et artisanat alimentaires, industrie textile et confections artisanales ;
- l'existence de débouchés tant sur le marché intérieur que sur celui extérieur dont le régional : marchés de l'hinterland (Niger, Burkina-Faso) et du Nigeria notamment ;
- la disponibilité de 322 mille hectares (ha) de terres irrigables dont 117 mille ha de vallée et 205 mille ha de bas-fonds et de plaines inondables ;
- la disponibilité de matériel génétique varié et performant pour la plupart des produits stratégiques (coton, maïs, riz, niébé, palmier, ananas, manioc, etc.) ;
- l'existence d'un acquis en matière de recherche : ADRAO, IITA, INRAB, CRA-RCF, etc.

Mais actuellement l'agriculture béninoise ne tire pas encore profit des avantages que lui offrent la nature et les ressources humaines disponibles. Les raisons majeures sont la gestion inefficace des différentes filières agricoles, le faible niveau d'organisation, d'équipement et de professionnalisme du monde paysan qui utilise encore de nos jours, des technologies relativement rudimentaires, n'a pas la maîtrise suffisante de l'eau et dont les capacités en gestion efficace des ressources allouées aux activités agricoles sont très faibles. Les disparités des niveaux de productions d'une région à l'autre au Bénin liées à divers facteurs (climat, dégradation des sols, accroissement des surfaces de terres vacantes appartenant aux citoyens nantis, etc.), induisent l'existence des poches d'insécurité alimentaire dans presque tous les départements (LARES, 2000). En ville comme dans la campagne et quelle que soit la région, la période de soudure est caractéristique du renchérissement des produits vivriers du cru et d'un accès difficile à l'alimentation pour la majorité des populations disposant de faibles pouvoirs d'achat. Si le coton représente dans la plupart des zones de production, la principale source de liquidité et l'assurance d'un revenu moins hypothétique, son rôle en termes de moyen efficace de lutte contre l'insécurité alimentaire (LARES, 1990) et de financement du développement local (LARES, 2000) est aujourd'hui mitigé. Cependant, il demeure le sous secteur agricole déterminant du solde de la balance commerciale du Bénin et d'organisation la mieux réussie du monde paysan.

1.2 Caractéristiques générales du secteur coton du Bénin

Il n'est pas judicieux de décrire les particularités du secteur coton du Bénin sans faire un bref aperçu des caractéristiques de la production et du marché mondial de cette fibre dont dépend l'offre béninoise. Le coton est l'un des produits agricoles dont « le marché est des plus concurrentiels au monde ... et dont la commercialisation repose sur des critères rigoureux d'évaluation de la qualité » (Aldcraft, 1992). C'est le seul produit agricole qui possède une foule de qualités (Cuvellier, 1967) ;

cela rend l'incertitude particulièrement forte sur son commerce et suscite des comportements opportunistes des filateurs et des négociants sur sa valorisation (Yérïma, 2005).

Le marché mondial du coton évolue très vite et les secteurs cotonniers nationaux se caractérisent par une intégration de plus en plus forte pour faire face aux exigences d'une concurrence encore plus exacerbée, notamment avec l'entrée de la Chine à l'OMC.

1.2.1 Aperçu de la production et du marché mondial du coton

L'offre mondiale de coton est déterminée en grande partie par la production des pays en développement (PED). Bien que cette production ait diminué avec la percée de la Chine et de l'Inde qui réalisent aujourd'hui 45% de la production mondiale, l'accroissement des productions au Brésil, au Pakistan, en Turquie, etc. et l'entrée en lice des pays comme l'Australie dont la production est passée de 2000 tonnes en 1960 à 500 mille tonnes entre 1995-2005 (BM, 2008), les PED accomplissent l'essentiel des exportations mondiales. Il est probable que ces exportations augmentent avec une adoption plus étendue par ces pays, du coton génétiquement modifié (CGM). Actuellement plus d'un quart des superficies cultivées sont couvertes de coton génétiquement modifié introduit aux États-Unis d'Amérique (USA) en 1996. Les pays en tête de liste dans la production du CGM sont l'Afrique du Sud (90% de la production), les USA et l'Australie (80%) chacun, l'Argentine (70%), la Chine (60%), le Mexique (40%), la Colombie (35%), l'Inde (10%). D'autres comme le Burkina-Faso, l'Israël, le Brésil, le Pakistan, la Turquie etc. sont en phase d'essai (BM, 2008). L'avancée de la production du CGM va bouleverser assurément les conditions d'accès au marché mondial par l'exacerbation des exigences de qualité, la diminution des coûts de production notamment ceux liés aux intrants chimiques, la baisse des prix et le raffermissement de la concurrence. Comparé au CGM, la production de coton biologique reste encore marginale ; elle ne représente que 0,1% de la production mondiale de fibre de coton, l'Inde et la Turquie étant les pays phares qui réalisent les deux tiers de cette production. Globalement, le tableau 4 suivant montre l'évolution de l'offre dans le monde.

Tableau 4 : Productions et Exportations mondiales de coton fibre en milliers de tonnes

	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2006	2007
PRODUCTION								
Chine	1 372	1 995	2 707	4 508	4 417	5 714	6 729	8 078
Inde	1 012	909	1 322	1 989	2 380	4 148	4 590	5 355
États-Unis	3 147	2 219	2 422	3 376	3 818	5 201	4 731	4 182
Pakistan	306	543	714	1 638	1 816	2 089	2 115	1 845
Asie Centrale	1 491	2 342	2 661	2 593	1 412	1 828	1 719	1 788
Brésil	425	549	623	717	939	1 038	1 381	1 556
Turquie	192	400	500	655	880	800	850	675
Afrique francophone	63	140	224	562	728	937	888	571
Grèce	63	110	115	213	421	430	300	300
Australie	2	19	99	433	804	589	253	116
Monde	10 201	11 740	13 831	18 970	19 437	24 775	25 312	26 213
EXPORTATIONS								
États-Unis	1 444	848	1 290	1 697	1 472	3 821	3 048	3 092
Asie centrale	381	553	876	1 835	1 203	1 454	1 467	1 324
Inde	53	34	140	255	24	800	1 050	1 300
Afrique francophone	48	137	185	498	767	1 013	928	609
Brésil	152	220	21	167	68	429	300	500
Australie	0	4	53	329	849	628	483	270
Grèce	33	0	13	86	244	355	243	223
Égypte	346	304	162	18	79	100	100	125
Syrie	97	134	71	91	212	191	100	65
Monde	3 667	3 875	4 414	5 081	5 857	9 801	8 270	8 247

Source : Banque Mondiale, (2008), d'après le Comité Consultatif International du Coton(CCIC), *Cotton: Review of the World Situation*, bulletins mensuels.

Note de la BM : Le Bangladesh est inclus dans le Pakistan d'avant (et en) 1970. L'Afrique francophone comprend le Bénin, le Burkina-Faso, le Cameroun, la République Centrafricaine, le Tchad, la Côte d'Ivoire, la Guinée, Madagascar, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. L'Asie centrale est constituée de l'Ouzbékistan, du Turkménistan, du Tadjikistan, du Kazakhstan, de l'Azerbaïdjan et du Kirghizstan. Les années représentent les campagnes commerciales ; par exemple, 2006 représente 2006/07 (août-juillet).

La production mondiale est principalement tirée par la Chine, l'Inde, les USA qui jouent les premiers rôles, suivis du Pakistan, de l'Asie centrale et du Brésil. L'Afrique francophone et la Turquie tiennent un rôle subsidiaire, mais la production de cette dernière lui offre une position plus confortable. La Turquie produit presque autant que l'ensemble de l'Afrique francophone, ce qui lui conférerait un pouvoir de marché relativement plus important que chacun des pays africains francophones pris individuellement, si sa production était entièrement placée sur le marché mondial aux dépens d'une importante consommation interne (Macrea, 1995) à l'instar de la Chine et des USA.

Du côté de la demande, l'offre de la « zone CFA » (pays utilisant le Franc CFA) joue un rôle plus important que laisse transparaître la production. Si cette dernière est passée d'après le CCIC, de 50 mille tonnes en 1960 à 1,1 millions de tonnes en 2004-2005 avant de commencer à chuter, elle alimente essentiellement le marché mondial, à cause d'une faible consommation interne. Mais la menace des fibres synthétiques est pressante. En effet, de 1960 à 2005, la demande mondiale de coton a augmenté au même rythme que la population soit 2% par an alors que celle des fibres synthétiques a

progressé de 2,2% l'an au cours des 50 dernières années. Ainsi, la consommation de fibres synthétiques a fait baisser celle du coton de 60% dans les années 60 à 40% en 2005.

Au-delà de la baisse de consommation des fibres de coton, la menace pour les pays d'Afrique francophone dont le Bénin, le Burkina-Faso et le Mali, vient de la concentration de la demande. Les dix plus gros importateurs de fibres sont à l'origine de 70% du commerce mondial de coton. La consommation mondiale de fibre s'est franchement déplacée vers l'Asie où sont actuellement délocalisées les principales industries textiles, conséquence de la suppression des Accords Multifibres de l'Organisation Mondiale du Commerce, mais aussi, grâce au faible coût de la main d'œuvre qualifiée disponible et de l'énergie, au respect strict des engagements commerciaux. La Chine, l'Inde, le Pakistan et la Turquie représentent 70% de la consommation totale de coton brut ; la Corée du Sud, la Thaïlande, l'Indonésie et Taïwan représentent 20% des importations mondiales (BM, 2008). Ainsi, plus de 90% des importations mondiales de coton sont l'œuvre de quelques pays asiatiques, ce qui rend la concurrence particulièrement sévère.

Les avancées technologiques ont renforcé les exigences de qualité. Elles ont aussi accru les rendements tant au niveau de la production qu'à celui de la filature contribuant ainsi à la diminution des coûts. Les cours mondiaux de coton fibre ont en conséquence connu une baisse globale régulière amplifiée par les subventions, la concurrence des fibres synthétiques, l'opportunisme des filateurs. Ces derniers se montrent plus exigeants en situation d'abondance, utilisent la foule de qualité caractérisant le coton pour réaliser des filés à partir des mélanges de différentes origines géographiques des qualités et tirent ainsi les prix vers le bas (Yérîma, 2005).

1.2.2 Caractéristiques du secteur coton du Bénin

Depuis une trentaine d'années, la filière coton tient une place prépondérante dans l'économie nationale en termes de création de richesse, d'emplois, de déterminant de la balance commerciale. Le coton a pris la relève du palmier à huile en 1974 après la perte de compétitivité de ce dernier qui avait fait la fierté nationale en plaçant le Bénin au rang des premiers exportateurs mondiaux d'huile de palme dans les décennies 50 à 60. Le coton assure 75% des exportations des produits du cru, génère 40% des emplois en milieu rural et fait vivre près de 50% de la population béninoise : on estime que près de 3 millions de béninois vivent directement et indirectement du coton (MAEP, 2008).

De ce fait, le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) au Bénin, qui opte pour la diversification des filières agricoles, a confirmé la place de choix qu'occupe le coton dans l'économie nationale. Locomotive incontestable de la modernisation des exploitations agricoles au Bénin, la culture cotonnière demeure un puissant levier de la lutte contre la pauvreté en milieu rural, bien que les dysfonctionnements institutionnels de la filière tendent à faire actuellement de certaines communes grosses productrices, les localités les plus pauvres du pays.

Le secteur coton est donc le premier secteur d'exportation des produits domestiques du Bénin. Il concentre l'essentiel du tissu industriel béninois avec 18 usines d'égrenage installées qui ont une capacité de plus de 587000 tonnes et cinq sociétés textiles.

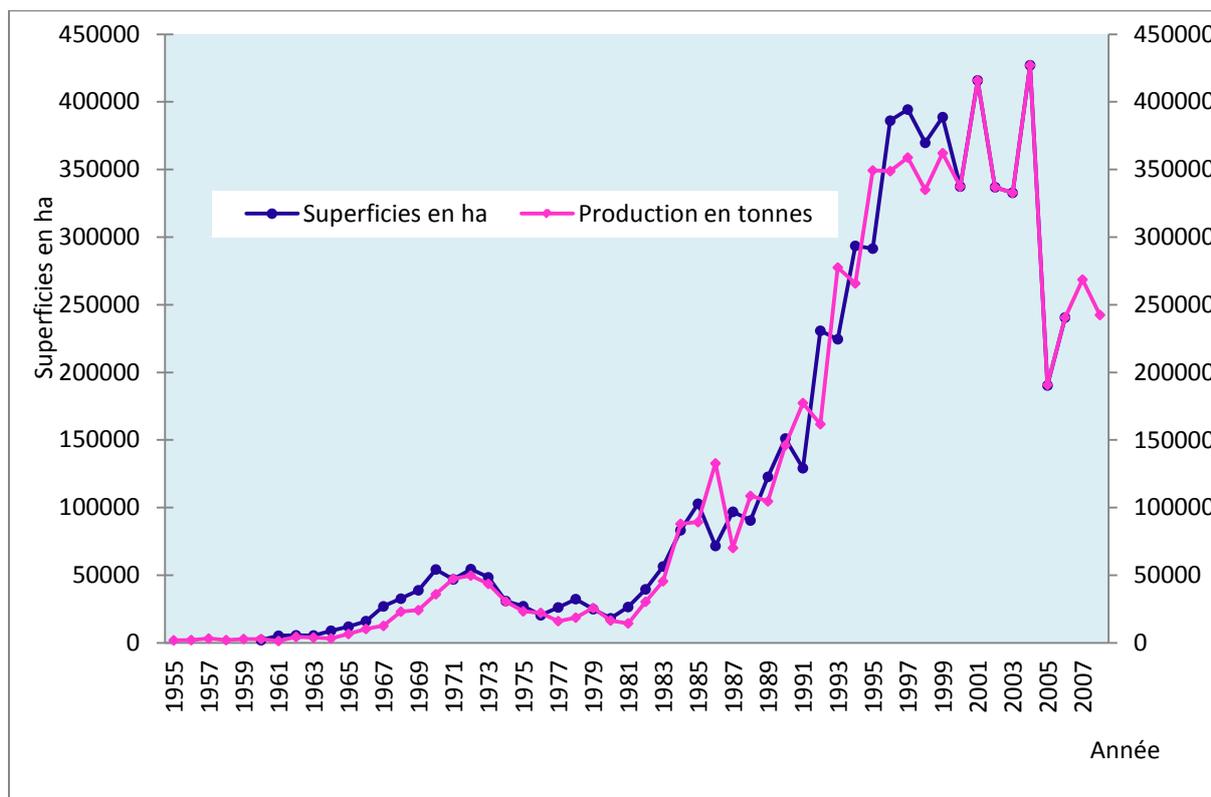
L'accès aux intrants agricoles est facile pour les producteurs à cause de l'existence d'une caution solidaire qui lie les membres d'un même GVPC. L'acquisition des équipements de production est aussi possible grâce à un crédit équipement fourni par la Caisse Locale de Crédit Agricole Mutuelle (CLCAM) qui est un démembrement de la Fédération nationale des Caisses d'Épargne et de Crédit Agricole Mutuel (FECECAM).

Malgré l'accès facile aux intrants et aux crédits d'équipement, un encadrement soutenu depuis les années 60 mais qui a perdu sa substance avec l'adoption à partir de la fin des années 80, des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) entraînant la diminution des personnels des services agricoles, l'évolution de la production cotonnière au Bénin est corrélée, plus à l'expansion des superficies cultivées qu'à l'amélioration des rendements. Elle a connu un boom à partir de 1991 après la relance du milieu des années 80 due aux projets Borgou I, Borgou II et Zou financés par la Banque Mondiale.

Mais depuis quelques années, on observe une tendance à la stagnation, voire à la baisse de cette production malgré les pics de plus de 400 mille tonnes en 2001 et 2004. La production de coton-graine se chiffre en moyenne à 300 mille tonnes par an et régresse par rapport à son niveau de 427000 tonnes atteint en 2004. Cette baisse est surtout remarquable ces trois dernières années au cours desquelles la chute est sans précédent : la production a chuté sous la barre de 200 mille tonnes en 2005 et reste en deçà des 300 mille tonnes. En effet, elle plonge de 427000 tonnes en 2004 à 190836 tonnes en 2005 avant de remonter légèrement à 268650 tonnes en 2007 comme l'indique la figure 2.

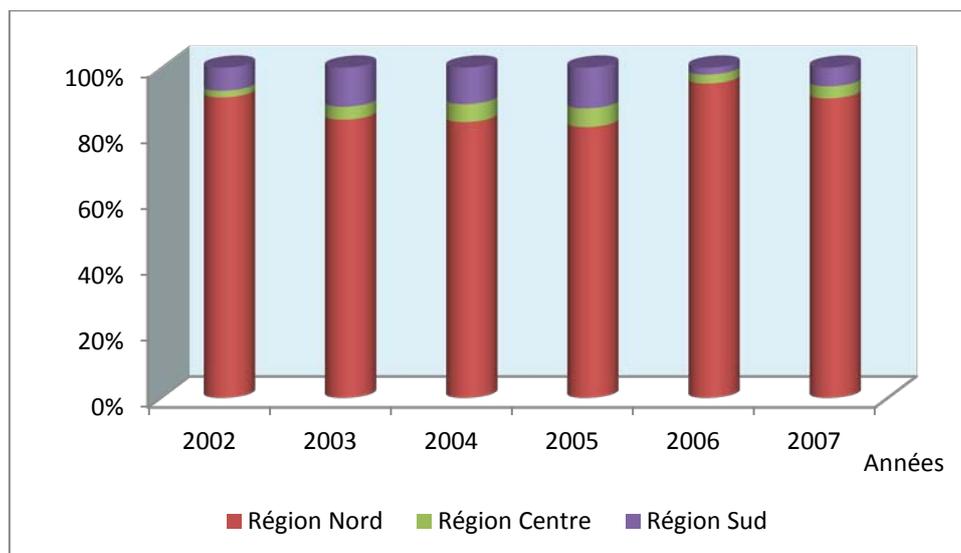
Le secteur coton du Bénin est ainsi confronté à plusieurs difficultés institutionnelles et techniques qui plombent à partir de 2005, les résultats positifs enregistrés depuis le début de la réforme enclenchée en 1992. Plusieurs facteurs expliquent cette plongée dont l'effondrement de la production dans les régions centre et sud comme le montre la figure 3, les conflits entre les organisations professionnelles qui ont proliféré, la crise de la caution solidaire, la forte concentration des risques de la filière sur les producteurs.

Figure 2 : Évolution de la production (en tonnes) et des superficies cultivées (en ha) de coton au Bénin de 1955-1956 à 2007-2008.



La figure 3 montre que la Région Nord est la principale zone de production du coton. Sept des 18 usines d'égrenage et une seule des cinq sociétés textiles du Bénin y sont concentrées. Le fort endettement lié à l'opportunisme de certains producteurs voire au phénomène de passer clandestin (« free rider ») dans le fonctionnement de la caution solidaire et à divers autres dysfonctionnements comme nous le verrons par la suite, ajouté à la petite taille des exploitations fortement appauvries ont précipité l'effondrement de la production dans les deux régions centre et sud comparativement à la RN où malgré l'endettement accru, l'inexistence d'alternative réelle et la faiblesse des opportunités économiques contraignent les producteurs à se résigner dans la culture du coton. Mais dans cette dernière région, le risque d'abandon de la culture par les producteurs se fait de plus en plus menaçant, aux motifs entre autres que, la qualité des intrants est décevante, les subventions publiques accordées aux distributeurs d'intrants sont iniques.

Figure 3 : Évolution de la part de chaque région dans la production nationale de coton de 2002 à 2007 en tonnes



1.3 Processus de la réforme de la filière coton

La logique qui a guidé dans la réalisation de la réforme de la filière coton au Bénin commencé en 1992 est celle d'une libéralisation progressive. Elle a débuté avec la transformation du Fonds Stabilisation et de Soutien des prix des produits agricoles (FSS) créé en 1987, en Office National de Stabilisation des prix (ONS) créé en 1992 et devenu actuellement Office National de Soutien des revenus, sans transfert réel de cette fonction cruciale au secteur privé.

Mais les premières intentions du Gouvernement en matière de libéralisation de la filière coton ont été exprimées dans la Lettre de politique de Développement Rural (LPDR) de 1991. Ce document stipule le retrait de l'État des activités suivantes :

- la collecte primaire du coton-graine ;
- l'approvisionnement en intrants ;
- l'égrenage du coton-graine et l'exportation des fibres.

Pour concrétiser ces intentions plusieurs décrets sont pris entre 1992 et 2000 dont :

- i. le décret 285-95 du 3 octobre 1995 portant l'ouverture de l'égrenage au secteur privé et définissant la clé de répartition du coton-graine aux sociétés cotonnières installées ;
- ii. le décret n°1999-537 du 17 novembre 1999 portant transfert au secteur privé de la responsabilité des consultations pour l'approvisionnement en intrants agricoles ;
- iii. le décret n°2000-294 du 23 juin 2000 portant suppression du monopole de commercialisation du coton graine par la SONAPRA, etc.;

La réforme s'est manifestée de façon tangible par : i) l'ouverture au secteur privé, en 1992, de la sous filière intrant qui causait des déséquilibres financiers énormes à la SONAPRA dans la gestion des stocks ; ii) la mise en œuvre d'un mécanisme d'appel d'offre pour l'importation et la distribution des intrants ; iii) l'ouverture au secteur privé, en 1995, de l'égrenage du coton-graine avec l'installation des sociétés privées ; l'organisation des producteurs en groupement hiérarchique de service depuis le village (GV) jusqu'au département (UDP) en passant par l'UCP, ex USPP qui est la représentation à l'échelle communale et la création d'une faîtière (FUPRO) en 1994 ; iv) la création de l'association professionnelle des égreneurs (APEB) et celle des importateurs et distributeurs d'intrants (GPDIA) ; v) la création de la Coopérative d'approvisionnement et de gestion des intrants agricoles (CAGIA) ; vi) l'installation d'une usine de fabrication d'engrais ; vii) la mise en œuvre de la caution solidaire et des commandes fermes d'intrants par les GV ; viii) la création de l'association professionnelle du coton (AIC) en 1999 et de la Centrale de sécurisation et des paiements et de recouvrement (CSPR-GIE) en 2000 ; ix) la suppression du monopole de la SONAPRA sur la commercialisation du coton-graine en 2000. Elle découle de la nécessité d'appliquer les décisions économiques de la conférence nationale des forces de la nation de février 1990 qui exigeaient le retrait de l'État de la production pour se consacrer à ses fonctions régaliennes.

Aussi, a-t-elle été motivée par la nécessité de remédier d'une part, les difficultés liées à la gestion financière et physique des stocks d'intrants et de coton-graine ; d'autre part, les conséquences du Programme de Restructuration des Services Agricoles (PRSA) découlant du premier Programme d'Ajustement Structurel (PAS) du Bénin.

Les objectifs visés par la réforme sont de trois ordres :

recentrer les organes de l'État dans leurs missions de service public ;

promouvoir le secteur privé en lui transférant les activités à caractère productif et commercial ;

renforcer durablement la contribution du secteur cotonnier au développement de l'économie nationale et à l'amélioration des conditions de vie des populations rurales.

Pour atteindre ces objectifs, il fallait qu'il existe un secteur privé expérimenté qu'il n'était pas facile de trouver compte tenu de la longue histoire de monopole d'État sur la filière. De ce fait, l'option a été prise d'opérer, dans les domaines de l'égrenage et de la distribution des intrants, à une « libéralisation sous tutelle » de la Société Nationale de Promotion Agricole (SONAPRA). Ainsi, cette dernière accompagna les sociétés privées qui ont émergé dans leurs investissements en leur apportant des fonds et des appuis techniques publics.

1.3.1 Ouverture de la sous filière des intrants au secteur privé

En 1992, les importations et distributions d'intrants sont ouvertes au secteur privé. Vingt pour cent (20%) des importations ont été concédés à la Société de Distribution Internationale (SDI). Au cours de cette première année, l'ouverture s'est faite sous tutelle de la SONAPRA. Les intrants ont été cédés à crédit par cette dernière à la SDI qui les a mis en place. En 1993, il fut octroyés à cette société, 40% des importations. Les années suivantes d'autres Importateurs et Distributeurs d'Intrants (IDI) font leur entrée dans la sous filière intrant et un mécanisme d'appel d'offre national est adopté sur la base de cahiers des charges que les soumissionnaires acquièrent à 500 mille francs CFA. Le mécanisme est piloté par la SONAPRA et l'Office National de Soutien des prix (ONS) ; il est conçu pour faire jouer en principe la concurrence. Dès 1997, les problèmes liés au déficit de transparence dans l'attribution des offres font apparaître les premières crises parmi les IDI organisés en Groupement Professionnel des Distributeurs d'Intrants Agricoles (GPDIA). Ces crises répétitives conduisent quelques années plus tard à l'éclatement du GPDIA et à la création de l'Association des Distributeurs d'Intrants Agricoles du Bénin (ADIAB) par les dissidents. La création d'une coopérative d'approvisionnement et de gestion des intrants agricoles pour dessaisir la SONAPRA et l'ONS de la gestion des appels d'offre par le décret n°99-537 du 17 novembre 1999 ne parvient pas à rassurer tous les acteurs et les crises sont devenues structurelles jusqu'en 2006. Les IDI sont divisés d'un côté, et de l'autre, les producteurs se plaignent de la mauvaise qualité des intrants qui leur sont vendus.

Les opérations d'importation d'intrants sont ensuite séparées de celles de la distribution en 2006. Les importations sont vendues sous palan des navires au port de Cotonou aux distributeurs. Un nouveau maillon d'intermédiaire est créé dans la chaîne de distribution des intrants obérant ainsi leur coût d'acquisition par les producteurs. On utilise à cet effet une disposition de la loi sur le commerce qui n'autorise pas l'importateur d'un produit à en être le distributeur ou la vente au détail.

Depuis le début de la réforme, la caution solidaire villageoise sur l'acquisition des intrants par les producteurs est le mécanisme élaboré pour sécuriser le recouvrement des créances des IDI. Conçue à l'échelle du Groupement Villageois de Producteurs de coton (GVPC), puis à l'échelle emboîtée au niveau villageois, elle a été communalisée. De la sorte, les dettes d'un GVPC sont remboursables par les autres GVPCs de sa commune d'appartenance.

1.3.2 Ouverture de l'activité d'égrenage au secteur privé

En 1995, l'État béninois ouvre l'activité d'égrenage au secteur privé, en application des décisions de la lettre de déclaration de politique de développement rural de juin 1991, et conformément aux exigences de libéralisation économique de la conférence nationale des forces vives. Par décret présidentiel n°95-285 du 3 octobre 1995, il accorde des agréments d'installation des sociétés d'égrenage privées aux opérateurs économiques pour remédier à la sous capacité de la SONAPRA et supprimer le monopole de cette dernière sur la filière (Yérima, 2005). A terme, il est supposé que la production soit dopée avec l'accroissement des capacités d'égrenage et l'augmentation des cours mondiaux de la fibre. Ainsi

les exportations officielles de coton-graine vers le Niger par la SONAPRA et celles parallèles transfrontalières vers le Nigeria également effectuées par les groupements villageois et des producteurs individuels des zones frontalières estimées à 40000 tonnes (LARES, 1995) seraient éliminées.

L'installation de la première génération de sociétés cotonnières ayant obtenu leurs agréments est effective en 1995. Trois usines d'égrenage privées d'une capacité nominale de 25000 tonnes chacune sont installées, dont deux au Nord (ICB et CCB) et une dans le département du Zou (SOCOBE) dans la RS. Pour assurer la disponibilité du coton-graine à toutes les sociétés, le décret n°95-285 du 3/10/95 exonère ces sociétés dites de première génération, de 100% d'impôts, des droits de douane sur les pièces de rechange des usines et sur les consommations intermédiaires importées. Il dispose en son article 10 que chaque usine d'égrenage installée au Bénin soit approvisionnée à hauteur de ses capacités nominales en tenant compte du niveau de la production nationale. L'obligation est faite aux producteurs de vendre toutes leurs productions aux égreneurs nationaux et réciproquement à ces derniers d'acheter toute la production nationale (Yérima, 2005). La SONAPRA achetait donc le coton-graine auprès de producteurs qu'elle revendait en partie aux sociétés privées à hauteur de leur capacité nominale d'égrenage. Les sociétés cotonnières privées ont bénéficié également d'une capitalisation de la part de la SONAPRA. Cette dernière contribua à la formation de leur capital à hauteur de 35%, remboursés en principe à terme, sur la base des approvisionnements en coton-graine que ces sociétés recevaient. Ainsi les sociétés cotonnières privées exerçaient leurs activités d'égrenage sans prendre aucun risque et exportait la fibre contrôlée par le service de contrôle de qualité et de classement (SCC) de la SONAPRA. A partir de 1997, une deuxième génération d'industries de capacité d'égrenage variant de 40000 à 60000 tonnes a fait son apparition. On verra par la suite, que l'installation de ces nouvelles grandes usines et l'application des dispositions du décret 95-285 du 3/10/95 seront parmi les éléments déclencheurs des crises dans le mécanisme d'approvisionnement des sociétés d'égrenage en coton-graine. La deuxième génération d'usines est répartie géographiquement de la manière suivante : deux dans la Région Sud dont 1 privée (IBECO) et l'autre publique (usine 2 de Bohicon appartenant à la SONAPRA) ; deux privées dans la Région Centre (LCB et SEICB) ; quatre dans la Région Nord dont deux privées (MCI et SODICOT) et les deux autres publiques (Parakou 1 et Parakou 2).

A ces unités d'égrenage s'ajoutent celles complétant le tissu industriel du secteur coton : deux huileries (SHB et Fludor) et cinq industries textiles dont quatre sont installées dans la seule RS.

En 2008, l'outil industriel de la SONAPRA est cédé à une société d'économie mixte de droit privé dénommée Société de Développement du Coton (SODECO) créée par décret n°2008-561 du 7 octobre 2008. La SONAPRA se consacre dès lors à la promotion des filières agricoles.

Les exigences accrues du marché mondial en termes de qualité du coton-fibre amènent la SONAPRA à améliorer son système de classement en dotant le SCC de deux chaînes d'analyses intégrées High

Volume Instrument (HVI). Elle facture par balle de coton-fibre produite, les prestations du SCC aux sociétés cotonnières privées.

1.3.3 Commercialisation du coton-graine

En 2000, par décret n°2000-294 du 23 juin 2000, le monopole de la SONAPRA sur la commercialisation primaire du coton-graine est supprimé. L'Association Interprofessionnelle du Coton (AIC) et le groupe d'intérêt économique dénommé Centrale de Sécurisation des Paiements et de Recouvrement (CSPR-GIE) qui venaient d'être créés respectivement en 1999 et 2000 sont chargés désormais, de l'organisation de la commercialisation primaire du coton-graine, de l'approvisionnement des sociétés cotonnières et de la récupération des crédits intrants des IDI. L'allocation des usines en coton-graine se fait par consensus, sur la base de quota en fonction de la production disponible, de la capacité d'égrenage autorisée et de la capacité financière de chaque société cotonnière. Un plan d'évacuation est élaboré par l'AIC qui le fait exécuter par la CSPR. Les problèmes posés par l'exécution de ce plan ont été source de discordes qui ont abouti à la scission de l'Association Professionnelle des Égreneurs (APEB) et à la création d'une Association des Cotonniers du Bénin (ASCOB) par les sociétés cotonnières dissidentes.

Pour améliorer l'efficacité de la commercialisation du coton-graine dont la production s'est étendue jusque dans les zones marginales de culture, plusieurs pistes sont ouvertes et régulièrement réfectionnées. Conséquemment les marchés autogérés ont proliféré. Une flotte impressionnante de transport privé s'est développée pour l'évacuation des produits du coton.

1.3.4 Recherche et encadrement des producteurs

Les exigences du marché international ont également poussé vers une avancée dans la recherche avec la mise en œuvre des variétés de semences plus performantes et vers l'amélioration des itinéraires techniques. Une variété unique adaptée aux différentes zones agro-écologiques est substituée aux anciennes qui avaient été mises au point selon ces zones par l'INRAB et le Centre de Recherche Agricole Coton et Fibre (CRA-CF).

L'AIC se charge de mettre des agents de vulgarisations pour suppléer le déficit observé en matière d'encadrement. Elle renforce l'organisation et le suivi des marchés primaires par les organisations des producteurs de coton (OPC), favorise le développement des évacuations directes de coton-graine par les gros producteurs vers les usines et la transmission régulière des décades commercialisation par ces OPC. Elle procède à l'estimation de la production avec l'appui des centres communaux et régionaux pour la promotion agricole dont les effectifs en personnel ont été renforcés grâce à un recrutement massif d'agents encadreur opéré en 2007 par le ministère de l'agriculture de l'élevage et de la pêche (MAEP).

1.3.5 Financement des fonctions critiques de la filière

Le financement des fonctions dites critiques assurées par la SONAPRA est revenu à la charge des acteurs à travers l'AIC qui reçoit les fonds destinés à ces fonctions à partir des prélèvements effectués sur le kilogramme de coton-graine commercialisé. Les producteurs et les égreneurs subissent ces prélèvements de même que les IDI qui contribuent à concurrence de 1% des créances recouvrées sur les intrants placés. Les débats sont toujours en cours sur la participation des transporteurs de coton-graine à la constitution de ces fonds ; d'autant plus que pour les producteurs, ceux-ci utilisent dans le cadre de leurs activités, les pistes cotonnières construites pour faciliter l'évacuation du coton. Au-delà de ces prélèvements, l'AIC reçoit des subventions de l'État pour l'accomplissement des fonctions critiques ; elle bénéficie également dans le cadre de l'aide publique au développement du Bénin, de quelques projets sur la relance de la filière dont : le projet d'appui à la relance de la filière coton (PARFC), les projets Banque mondiale (BM), Banque ouest africaine de développement (BOAD), Banque africaine de développement de développement (BAD), Agence française de développement (AFD) la coopération danoise à travers le projet PASR (projet d'appui au secteur routier), Fonds européen de développement (FED), etc. pour l'ouverture et les réfections des pistes rurales. Les producteurs contribuent pour 15% du financement des pistes rurales cotonnières.

1.3.6 Financement des équipements agricoles et autres crédits ruraux

Le crédit agricole hors crédit intrants est financé depuis les années 70 par les Caisses Locales de Crédit Agricole Mutuel (CLCAM) représentées au niveau national par une faîtière dénommée Fédération des Caisse d'Épargne et de Crédit Agricole Mutuel (FECECAM). La FECECAM dont sont membres la plupart des producteurs de coton est le plus important réseau de crédit agricole. La fréquence relative des CLCAM est de 38,5% des 762 institutions officielles de micro finance au Bénin dont 70,2% des crédits sont alloués au commerce contre 19% au secteur primaire, 2,5% à l'artisanat, 0,6% à l'industrie et 7,7% aux autres services (Larsonneur, 2008). La CLCAM est la principale institution micro finance qui octroie des crédits d'équipements en milieu rural : charrues, charrettes, paires de bœufs, etc. et des crédits campagne. Ces crédits sont majoritairement des individuels bien qu'il existe aussi des crédits dits de groupe.

Les actions de la CLCAM en matière de financement et sa longue expérience la créditent d'une grande confiance auprès des producteurs : 83,3% des producteurs interviewés ont un compte à la CLCAM. Ce chiffre de 96,7% des producteurs de coton interrogés dans la Région Nord. En général les producteurs estiment que la CLCAM est plus outillée à gérer les crédits intrants avec efficacité que ne le fait la CSPR. Elle permet parfois aux meilleurs producteurs d'obtenir des crédits consommation, d'habitat voire sociaux (cérémonies) même si ces types de produits sont inhabituels ou rarissimes.

1.4 Évolution de la configuration institutionnelle

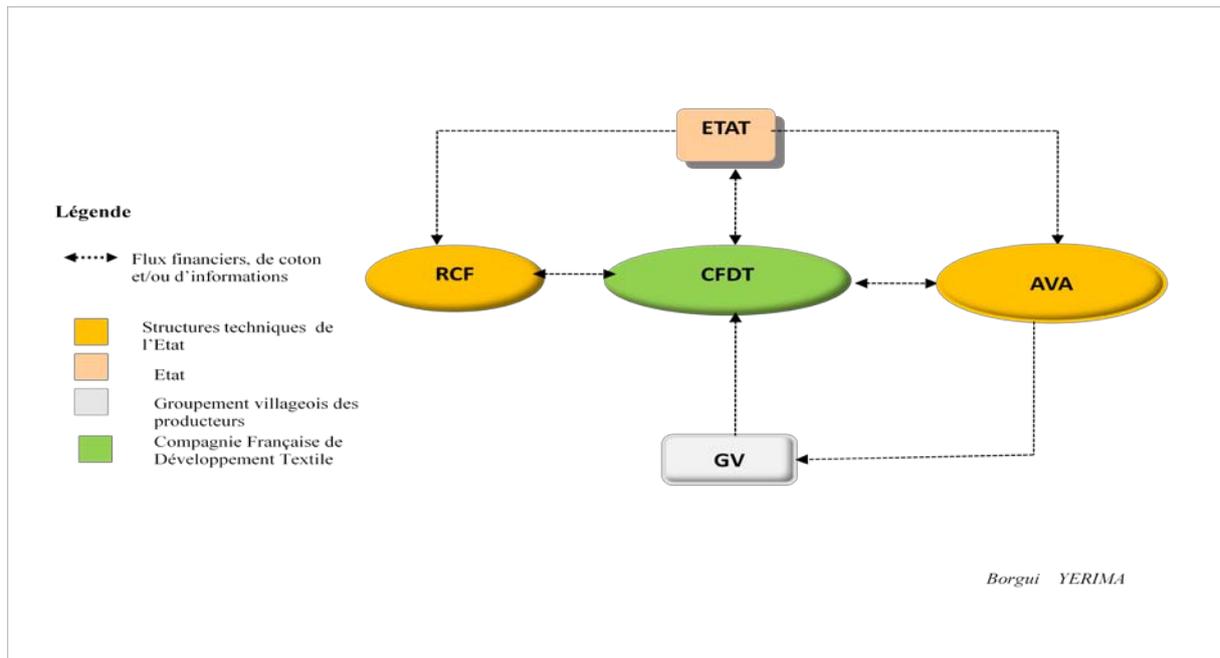
L'un des principaux faits marquant de la réforme de la filière coton au Bénin est le bouillonnement institutionnel. Celui-ci est caractérisé par la prolifération des organisations de producteurs, des réseaux fédérant ces organisations, des organisations professionnelles commerciales et industrielles. La réforme a aussi favorisé l'apparition des interprofessions appelées en principe à jouer le rôle de coordination qu'exerçait la SONAPRA quand elle avait le monopole sur la filière et à combler la réduction du rôle d'arbitre de l'État. Ce bouillonnement institutionnel et l'arbitrage désormais politiquement coloré de l'État confèrent une expérience unique, spécifique à la coordination totale de la filière.

La configuration institutionnelle est passée du monopole étatique à un monopole privé voilé, d'autant plus qu'un seul acteur domine actuellement l'essentiel de la filière face à des producteurs aujourd'hui désabusés sur les gains réels que leur procure de la réforme.

On peut distinguer cinq phases dans l'évolution institutionnelle de la filière coton depuis 1950 :

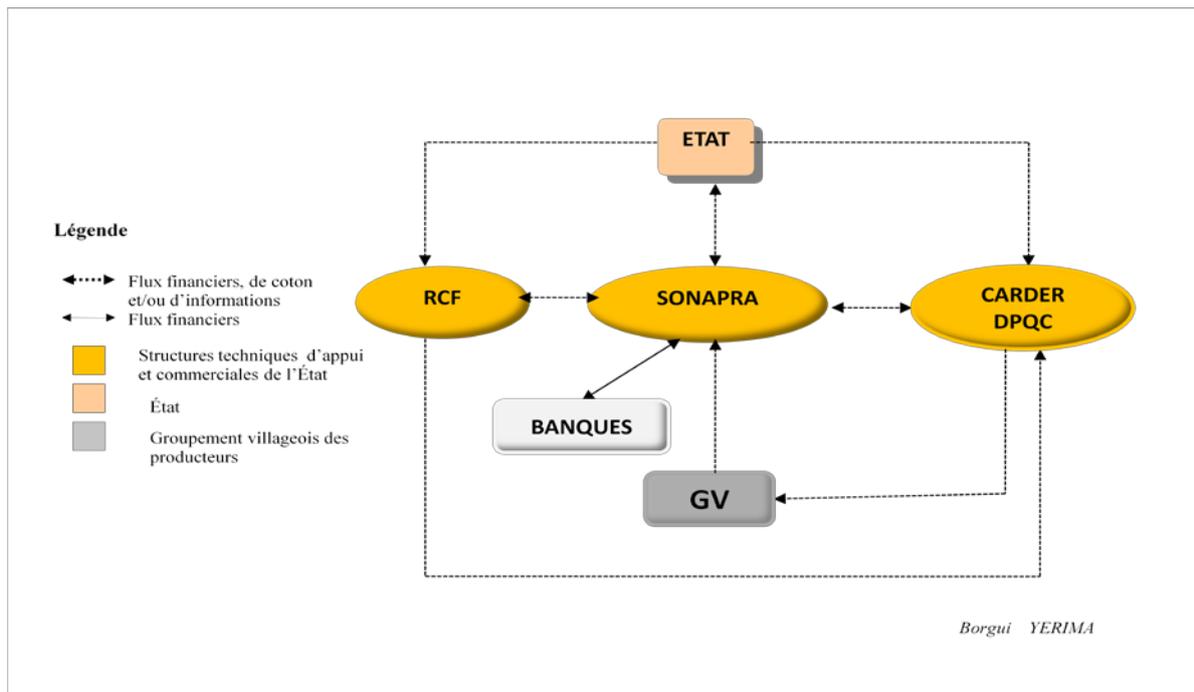
- i. La phase de la « quasi intégration monopsonique privée » au cours de laquelle la Compagnie Française de Développement Textile (CFDT) était l'unique acheteur directe de la production et de son développement. Elle s'est étendue jusqu'en 1973 année de la création de la Société Nationale du Coton (SONACO) consacrant la privatisation de la CFDT. Au cours de cette phase, seule l'association Coopérative pour le développement de rural de Banikoara (ACODER) faisait la commercialisation primaire du coton-graine dans la commune de Banikoara pour le compte de la CFDT. Elle était rémunérée pour ses services et faisait aussi des prélèvements variables auprès des producteurs pour financer les biens publics relevant du ressort de l'État. également Les producteurs étaient organisés en groupements villageois (GV). La production se faisait dans des blocs de cultures qui réunissaient plusieurs producteurs pour faciliter l'encadrement technique et l'usage collectif des appareils de traitement. La configuration institutionnelle de cette phase se présentait comme suit, figure.

Figure 4 : Configuration institutionnelle de la filière coton au Bénin de 1950 à 1972



- ii. La phase de la « quasi intégration monopsonique d'État » couvre la période du régime politique révolutionnaire socialiste. Elle est marquée par le parti unique, les tentatives de collectivisation de la production, la création de plusieurs sociétés et régies commerciales, des coopératives agricoles de type socialiste (CATS/CAETS), des groupements révolutionnaires à vocation coopérative (GRVC), la création des Centres d'Action Régionale pour le Développement Rural (CARDER), le passage de la SONACO à la SONAPRA créée en 1982 en par la SONACEB et la SONAGRI, la création du Fonds de Stabilisation et de Soutien des prix (FSS) en 1987. Elle a duré de 1973 à 1989-91.

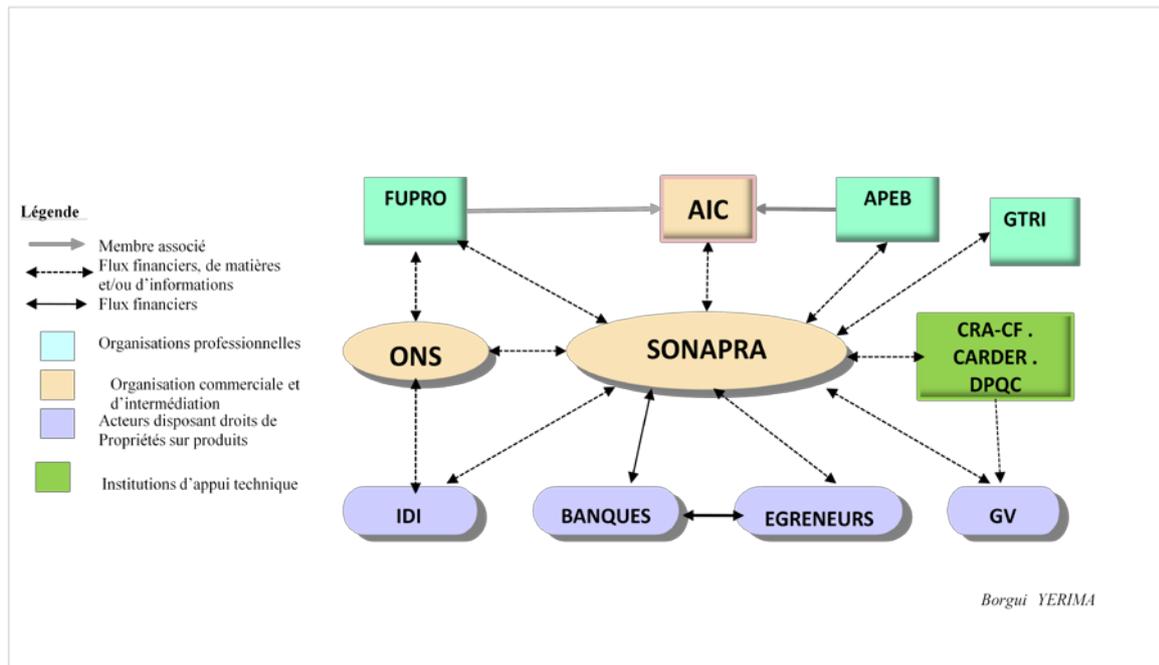
Figure 5 : Configuration institutionnelle de la filière coton au Bénin de 1973 à 1991



- iii. La phase hybride de « monopole d'État avec libéralisation sous tutelle ». Cette phase couvrant la période 1992-1999 et celles qui suivent marquent le bouillonnement institutionnel de la filière coton au Bénin. Elle correspond à l'émergence des organisations professionnelles industrielles et commerciales : Association Professionnelle des Égreneurs du Bénin (APEB) ; Groupement Professionnel des Distributeurs d'Intrants Agricoles (GPDIA). Les deux sociétés de trituration des graines de coton et de production d'huile à base de ces graines sont installées. Du côté des producteurs plusieurs organisations sont créées pour fédérer les Groupements Villageois (GV)³ au sein desquels existent les Marchés Autogérés (MA) : les unions sous-préfectorales des producteurs (USPP), les unions départementales des producteurs (UDP) et une faîtière dénommée Fédération nationale des Producteurs Agricoles (FUPRO). L'Association Interprofessionnelle de Coton (AIC) a été créée à la fin de cette phase le 26 octobre 1999 après la création de la Coopérative d'Approvisionnement et de Gestion des Intrants Agricoles en 1998.

³ Les GV sont demeurés les seules organisations qui ont résisté à la collectivisation et à la "coopérativisation" de la période socialiste. Les autres structures, CATS, CAETS, GRVC etc. ont tourné à la banqueroute laissant un goût amer dans l'esprit de nombre de paysans sur l'utilité et les avantages des formes coopératives.

Figure 6 : Configuration institutionnelle de la filière coton au Bénin de 1992 à 1999

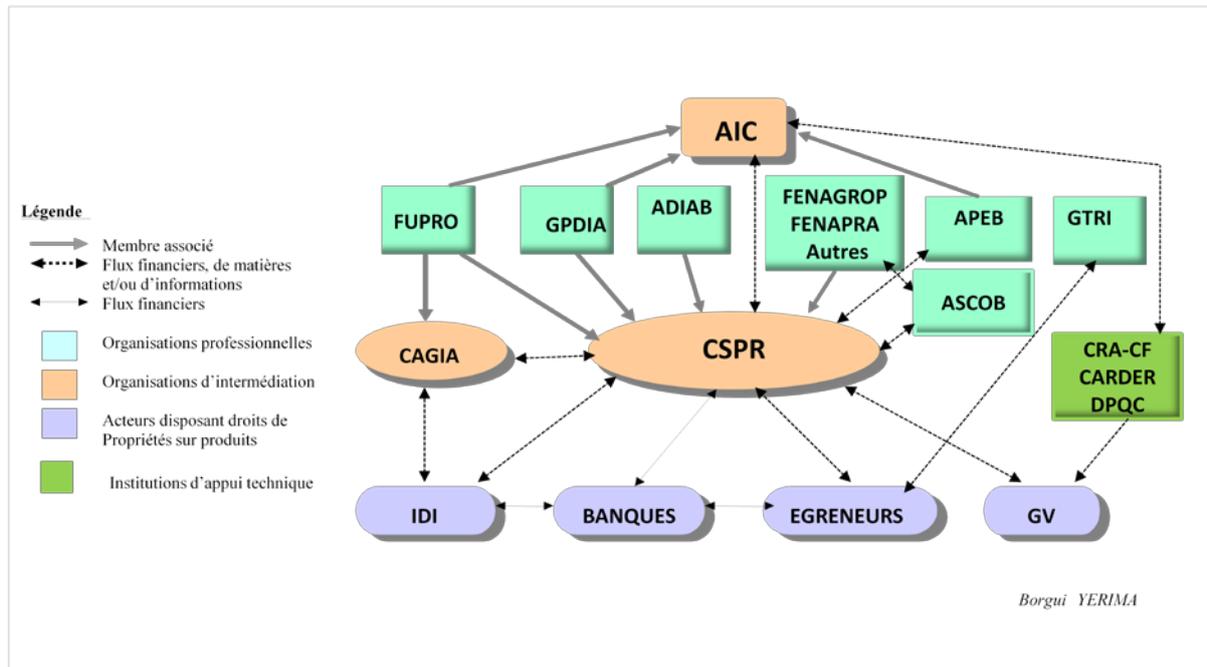


iv. La phase de « quasi concurrence ou de concurrence implicite » (2000-2005) qui fait suite à la suppression du monopole de la SONAPRA sur la commercialisation du coton-graine marque celle de la prolifération des réseaux d'organisations de producteurs, d'émergence des interprofessions et d'éclatements des GV qui ont donné naissance à des milliers de groupements villageois de taille variable. Les réseaux ont résulté de l'apparition des contestations aux prérogatives de la FUPRO par certains acteurs qui ont été cooptés par des égreneurs et distributeurs d'intrants dissidents de leurs organisations originelles. Certains d'entre eux ont été créés par d'anciens fonctionnaires à la retraite, du MAEP. Les principaux réseaux qui se sont ajoutés à la FUPRO sont : AGROPE, AGROP-DEDE, FENAGROP, FENAPRA. La Centrale de sécurisation des paiements et de recouvrement est créée avec un staff composé principalement d'anciens fonctionnaires de la SONAPRA.

La suppression du monopole de la SONAPRA bouleverse les relations interacteurs, malgré l'existence des groupements qu'ils ont créés en vue d'assurer l'efficacité et l'efficience de leurs actions collectives. Les groupements originels d'égreneurs et de distributeurs d'intrants se sont éclatés, certains acteurs se sentant lésés dans les attributions des quotas d'égrenage ou des appels d'offre d'importations d'intrants. Ainsi l'association des cotonniers du Bénin (ASCOB) est créée par les dissidents de l'APEB. De leur côté, le Groupement Professionnel des Distributeurs d'Intrants Agricoles (GPDIA) s'est disloqué. Un nouveau groupe dénommé Association des Distributeurs d'Intrants Agricoles du Bénin (ADIAB) concurrent du GPDIA est créé.

Le schéma béninois de la réforme de la filière coton n'autorise pas une concurrence explicite entre les sociétés d'égrenage à cause de l'incohérence entre les zones de production et la répartition géographique de ces sociétés, du refus subséquent d'une zonation fondée sur une intégration spatialisée de la filière et du décret 95-285 du 3/10/1995 qui légitime l'anti concurrence.

Figure 7 : Configuration institutionnelle de la filière coton au Bénin de 2000 à 2005



Cette anti concurrence et la prolifération des institutions d'actions collectives (GV et réseaux des OPC, groupements industriels et commerciaux professionnels) et des acteurs opportunistes qui trouvent en la filière toutes sortes d'occasions économiques à saisir constituent entre autres, des obstacles techniques à l'efficacité de la réforme. Désormais, trois institutions, la CAGIA, l'AIC et la CSCR jouent un rôle principal dans la filière coton béninoise. La CAGIA pilote le mécanisme d'acquisition et de cession des intrants aux producteurs en organisant les appels d'offre et la carte de mise en place de ceux-ci. L'AIC est le maître d'œuvre de la gestion des fonctions critiques. La CSCR joue le rôle central que jouait la SONAPRA en exécutant les plans d'approvisionnement des sociétés établis par l'AIC, le paiement des producteurs et le recouvrement des crédits des distributeurs d'intrants. La concurrence voilée que se livrent les sociétés cotonnières et la rareté du coton-graine due à la sous production par rapport aux capacités existantes d'égrainage favorisent les détournements de cargaisons de coton-graine. Les collusions se forment entre les responsables de certaines sociétés et les responsables des GVPC pour entretenir ces flux de détournements. En effet, ces collusions finissent souvent par créer des pertes de coton-graine de certains GVPC inhérentes aux disparitions des cargaisons qui ne sont enregistrées dans aucune usine d'égrenage.

- v. La phase 2006 à nos jours est celle du glissement d'un monopole public à un monopole privé tacite. Elle correspond aussi à l'initiative prise par l'État de limiter le désordre institutionnel qui se développe depuis 2000 et qui est pour partie responsable de la chute actuelle de la production. Cette initiative consiste à la création des conseils professionnels qui sont des cadres de concertation pour éviter la cacophonie observée dans l'arbitrage des jeux d'acteurs et la gestion de la filière. Ainsi, par les décrets 2006-232 ; 2006-233 et 2006-234 du 18 mai 2006, les conseils nationaux ont été créés dans les différentes familles professionnelles de la filière. Ces conseils regroupent tous les réseaux de chaque famille. Au niveau des producteurs, le décret n°2006-234 crée le Conseil National des Producteurs de Coton (CNPC). Il devient l'interlocuteur direct des producteurs et de leurs organisations auprès de l'État. En dessous du CNPC il y a au niveau de chaque département, le Conseil Départemental des Producteurs de Coton (CDPC) et à l'échelle de la commune, le Conseil Communal des Producteurs de Coton (CCPC). Les CCPC désignent leurs représentants pour siéger au CDPC. Les membres des CCPC sont désignés quant eux par les réseaux auxquels appartiennent les Groupements Villageois des Producteurs de Coton (GVPC). Les GVPC sont nés en remplacement des GV ; ils sont formés de plusieurs Groupements des Producteurs de Coton (GPC) qui constitue l'unité institutionnelle de base de la production. Le Marché Autogéré est demeuré sans changement de nom ; il est constitué d'un ou de plusieurs GPC d'un même réseau.

Du côté des importations et distributions d'intrants, le Conseil National des Importateurs et Distributeurs d'Intrants Coton (CNIDIC) est créé sous le décret n°2006-233 du 18 mai 2006, mais quatre distributeurs : CSI, FRUITEX, ECA et IDA qui sont les précurseurs de la multiplication des réseaux n'ont pas pris part à la constitution du conseil. Ce qui pourrait se révéler à terme, comme l'une des causes lointaines d'éventuelles dissensions dans la gestion des nouvelles réformes. La coopérative d'approvisionnement et de gestion des intrants agricoles (CAGIA) est remplacée par la Centrale d'Achat des Intrants agricoles (CAI).

Le Conseil National des Égreneurs (CNEC) est également mis en place sous le décret n°2006-232 du 18 mai et représente le creuset dans lequel l'APEB et l'ASCOB doivent harmoniser leurs points de vue.

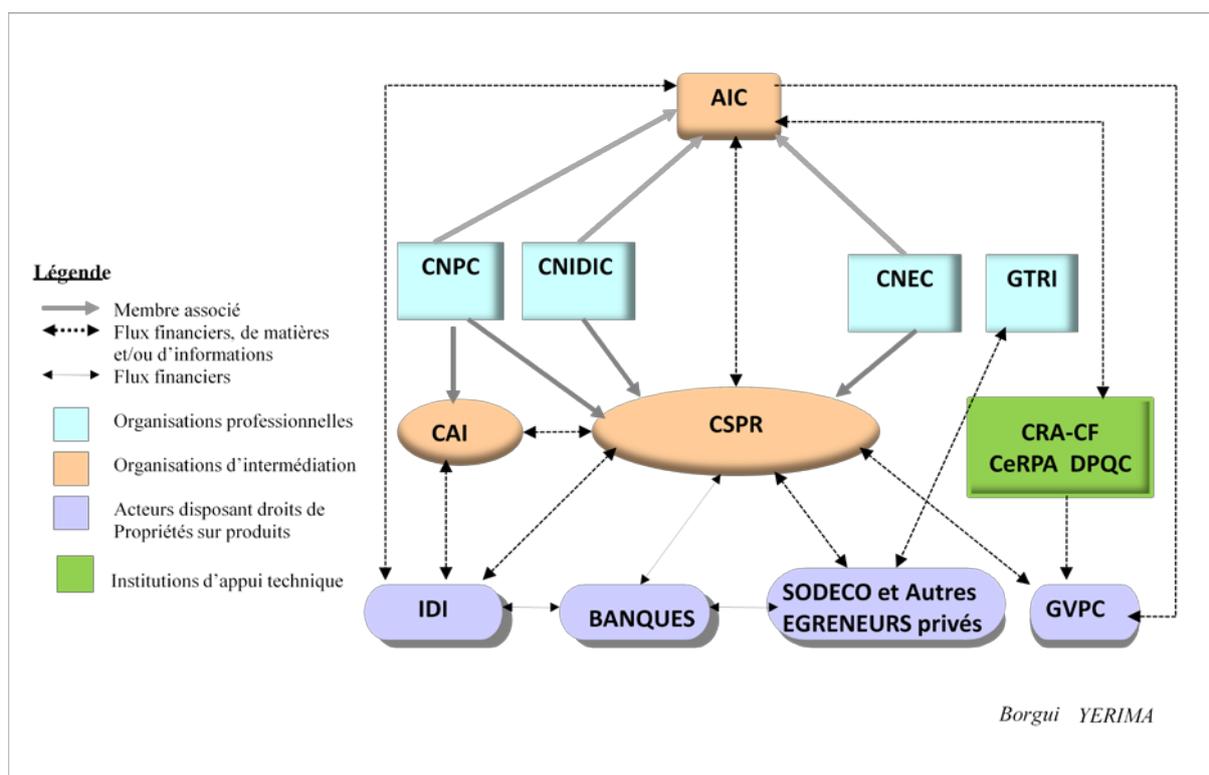
Ainsi, au regard des décrets de création des conseils, les anciennes structures, FUPRO, APEB, GPDIA, ne sont plus représentatives des acteurs au sein de l'interprofession AIC et des autres institutions où elles étaient représentées : elles sont remplacées respectivement par le CNPC, CNEC et le CNIDIC.

Enfin la réforme a abouti dans cette cinquième phase à la création par décret n°2008-561 du 7 octobre 2008, de la société d'économie mixte de droit privé dénommée Société de Développement du Coton (SODECO) qui rachète l'outil industriel de la SONAPRA à savoir ses 10 usines d'égrenage. L'acteur dominant de la filière est l'actionnaire privé principal de la société qui détient 33% des actions contre 67% détenus par l'État. Ce dernier porte de façon provisoire les actions concédées aux travailleurs, collectivités locales, béninois de l'extérieur et aux producteurs et ses propres actions qu'il concédera à terme au principal actionnaire privé. Celui-ci disposera ainsi, de 14 des 18 usines d'égrenage existante qui lui conféreront un monopole de fait de l'égrenage du coton au Bénin, après avoir racheté la Société de Développement Industriel de Coton (SODICOT) devenue société cotonnière de N'dali (SCN). De même la Centrale d'Achat et de Distribution des Intrants Agricoles (CAGIA) qui gérait les appels d'offre est dissoute et une nouvelle centrale d'achats des intrants agricoles (CAI) est créée. Elle gère les appels d'offre pour l'importation et la distribution des intrants coton et des autres intrants agricoles séparément.

Un programme d'assainissement et de relance de la filière coton au Bénin (PARFCB) est mis en route pour renforcer, améliorer les acquis et corriger les défaillances de l'ancien programme d'appui et de relance de la filière coton (PARFC) alors financé conjointement l'agence française pour le développement et la banque mondiale. Ainsi, la nouvelle approche de la réforme de la filière coton se fonde sur les trois principes et objectifs stratégiques suivants :

1. « mettre en place un cadre institutionnel, réglementaire et organisationnel cohérent et fonctionnel, qui facilite la gestion harmonieuse des intérêts généraux d'une filière véritablement intégrée, tout en préservant ceux spécifiques des différentes familles professionnelles ;
2. instituer une Autorité de régulation qui veillera au fonctionnement efficace de la filière et à l'observation par tous les acteurs des règles de gouvernance et qui définira, en outre, les mécanismes de constatation des infractions ;
3. définir un accord cadre de partenariat public privé national et étranger qui pose les règles de gouvernance au niveau de la filière et assure un partage des charges éventuelles et des produits entre les différents acteurs en fonction de leur degré d'implication.... (...) » (MAEP, 2008).

Figure 8 : Configuration institutionnelle de la filière coton au Bénin, 2006-2009



1.5 Succès et défis

La mise en œuvre progressive de la réforme a favorisé la responsabilisation des organisations de producteurs de coton (OPC) dans la gestion du crédit intrant et la commercialisation primaire du coton-graine. Pour ce faire, le principe de la caution solidaire villageoise et celui de commande ferme adoptés au sein des Groupements Villageois (GV) pour l'acquisition des intrants est un acquis en termes de transfert de compétence. Le principe de la livraison magasin GV et de la gestion des intrants est confié aux unions communales des GVPC (ex GV) de même que la mise en place et la gestion des marchés autogérés de coton-graine. Ces services qui devraient être assurés directement par les IDI et les sociétés d'égrenage, sont rémunérés au profit des OPC qui l'exercent pour leur compte. La réforme a permis la participation de tous les acteurs aux différentes étapes du processus de distribution des intrants à travers la répartition des rôles entre le secteur public et celui privé et parmi les acteurs privés. Ainsi l'élaboration des cahiers des charges, l'organisation des appels d'offre, la sélection des importateurs et distributeurs, la collecte des commandes fermes, la répartition géographique des distributeurs, la mise en place et le recouvrement des crédits forment un paquet de compétences progressivement acquises par les différents acteurs privés. Les paysans ont acquis un savoir-faire certain dans la production de la bonne qualité de coton qui atteint 76% de la production nationale. En effet, la qualité supérieure représente 44% de la production totale contre 32% de qualité standard et 24% de qualité basse (Yérima, 2005). La réforme a également favorisé la formation de leadership et de syndicalisme paysan.

Au niveau de la commercialisation, la réforme a favorisé l'amélioration des capacités des OPC dans l'organisation, le suivi et la gestion des marchés autogérés, la contractualisation du contrôle régulier et de la certification des balances. Elle a également favorisé la recherche de consensus dans le mécanisme d'allocation des quotas d'égrenage conduit par l'AIC. Un sous secteur transport des produits de coton s'est développé. La maîtrise des flux physiques et financiers s'est renforcée à travers la centrale de sécurisation des paiements et de recouvrement (CSPR). Les opérations d'évacuation du coton-graine sont exécutées à plus ou moins bons délais. La détermination du prix d'achat du coton-graine se fait par consensus en référence aux cours mondiaux de la fibre.

De même, i) l'existence des familles professionnelles et d'une interprofession fonctionnelle, ii) le mécanisme de sécurisation des paiements et de recouvrement, iii) la concertation régulière entre les familles professionnelles, iv) les accords interprofessionnels, la reconnaissance de l'AIC comme unique interlocuteur par l'État, v) la signature récente de l'accord cadre État-AIC, vi) la mise en place d'une Chambre de Conciliation et d'Arbitrage fonctionnelle, vii) la création des différents conseils des producteurs, distributeurs d'intrants et égreneurs, viii) l'existence des différentes entreprises d'égrenage, de filature, de trituration des graines de coton et ix) l'émergence d'un secteur artisanal dynamique constituent les succès, atouts et forces de la réforme de la filière coton béninoise.

Mais plusieurs défis sont à relever. i) La production peine à être relancée. ii) Le crédit intrant ne joue plus le rôle qui lui est attribué à cause des défaillances de caution solidaire qui a entraîné le surendettement des GVPC dû à la mauvaise gestion de ces derniers. iii) La faible capacité des services agricoles notamment dans les conseils à l'exploitation et l'application des innovations technologiques. iv) La persistance du faible ratio d'encadrement des producteurs malgré les recrutements massifs effectués par le MAEP et l'AIC. v) La baisse continue des rendements dans les régions de production du Sud et du Centre notamment due à des pratiques culturales inadéquates, la mauvaise gestion de la caution solidaire, à l'inadéquation des formules et doses d'intrants aux sols des différentes zones agro-écologiques (MAEP, 2008). vi) La non fiabilité de la base de sondage utilisée pour l'estimation de la production. vii) La démotivation des producteurs liée à l'accumulation des arriérés, aux impayés et aux retards des paiements des fonds de coton.

Au niveau de l'approvisionnement des intrants il s'agit de : i) la mauvaise gestion des semences et autres intrants, de l'expression des besoins et des logistiques de stockage ; ii) la mise en place tardive et anarchique des intrants par certains distributeurs ; iii) le manque de rigueur dans le contrôle de qualité des importations ; iv) l'émergence et la persistance des détournements d'intrants dus à la mauvaise gestion de la caution solidaire ; v) la transhumance des producteurs vers d'autres GVPC et réseaux ; vi) le bradage persistant des intrants aussi bien par les producteurs défaillants que par les bons producteurs ; ces derniers agissant ainsi pour récupérer les impayés qui leur sont dus du fait de la mauvaise gestion de la caution solidaire.

Au niveau de la commercialisation il y a : i) le non paiement des prestations des OPC ces deux dernières années ; ii) le non respect des plans d'évacuation du coton-graine vers les usines d'égrenage ; iii) la non tenue à jour, des documents de commercialisation au niveau de certaines OPC ; iv) le renforcement de la maîtrise des flux financiers se fait aux dépens des producteurs performants qui sont victimes des défaillances de la caution solidaire et au profit des distributeurs d'intrants, seuls acteurs de la filière qui ne subissent aucune perte ; v) l'insuffisance de la protection et des mesures de sécurité sur les marchés qui entraîne la dégradation de la qualité du coton-graine avant son évacuation ; vi) l'existence d'importantes dettes qui entraînent le non paiement des producteurs ; vii) le non règlement de la question de transfert de droit de propriété du coton-graine commercialisé ; ce droit incombe aux producteurs ou GVPC jusqu'au carreau de l'usine d'égrenage ; viii) le non respect des normes de transport du coton-graine ; ix) les exportations parallèles du coton-graine vers les pays limitrophes, le Nigeria notamment.

Au niveau de l'égrenage, le coût exorbitant de l'énergie, l'inadéquation des capacités d'égrenage existantes à la production, le non respect des mesures relatives à la protection de l'environnement par les usines sont les principaux défis à relever.

Au plan institutionnel, la réforme en favorisant la prolifération des réseaux d'organisations de producteurs qui ont contribué au surendettement des GVPC a entamé la confiance des producteurs sur la relance de la filière. Il n'existe pas de dispositions internes de sanction des acteurs qui ne respectent pas les accords professionnels. L'absence d'une autorité de régulation ou bien, le fait que l'État se montre défaillant à jouer efficacement ce rôle, et l'absence de cadre réglementaire spécifique à la gestion de la filière favorise un désordre total entretenu par les réseaux dont la plupart sont créés et/ou dirigés par d'anciens fonctionnaires du MAEP habitués au système des prévarications de l'administration béninoise. Ces tares (prévarications) ont été importées jusque dans les GVPC, détruisant les valeurs morales dans les villages et campagnes. Le non respect des règles collectives établies et l'inexistence de mécanisme effectifs de sanctions accroît le désordre dans la filière. Les collusions entre acteurs/organisations d'une part et entre acteurs/organisations et l'État d'autre part, rendent encore plus inapplicables des mécanismes de sanctions effectifs. Enfin il ya de fortes interférences qui glissent sur des travers politiques partisans, entre la demande des collectivités désireuses de financer le développement local et les objectifs de réalisation des biens collectifs des organisations de producteurs de coton (OPC). Les interférences politiques partisans bloquent ainsi souvent, l'unanimité consensuelle qui caractérisait la fourniture de biens collectifs par les OPC et provoquent des déchirements entre les centres communaux et leurs périphéries rurales qui parfois, réclament l'autonomie financière alors que la loi ne la leur accorde pas.

Au niveau du financement, si les prélèvements effectués sur la commercialisation du coton-graine contribuent à financer les fonctions critiques et permettent de lever certains goulets d'étranglement de

la filière, l'octroi des exonérations aux importateurs d'intrants et d'équipements par l'État représente un facteur important de diminution de coûts. L'implication des banques locales dans le financement des importations d'intrants et d'équipements et dans celui de l'activité d'égrenage est un atout sérieux pour la filière. Mais les producteurs ne bénéficient pas ou profitent très peu des avantages liés ces facteurs de diminution des coûts en raison de leurs effets indirects. Les CLCAM, qui ont une longue expérience de mise en place de crédits agricoles ont été écartées du système CSPR bien qu'elles se montrent relativement efficaces dans la gestion des crédits équipements qu'elles accordent aux producteurs individuels et que la confiance dont elle bénéficie auprès de ces derniers est relativement plus grande comparée à celle accordée au mécanisme de la caution solidaire.

2. ROLE DES ACTEURS DANS LE PROCESSUS DE LA REFORME

2.1 Les acteurs et intervenants de la filière

La filière coton compte dix catégories d'acteurs et intervenants au Bénin. Les acteurs sont constitués en quatre types : i) les producteurs – ii) les sociétés d'égrenage – iii) les importateurs d'intrants – iv) les distributeurs d'intrants. Six types d'intervenants jouent le rôle d'intermédiation ou d'appui technique : i) l'État en tant qu'arbitre, fournisseur de subvention et responsable de la politique de développement du coton ; ii) les transporteurs facilitant les mouvements des flux physiques (coton-graine, fibre, graine de coton, intrants) ; iii) les services techniques d'encadrement des producteurs et de qualification du coton et des intrants (CeRPA, CeCPA, CRA-CF, DPQC, SCC, INRAB) ; iv) les organisations professionnelles et interprofessions (AIC, CSPR, CAI, GVPC, GPC, CCPC, CDPC, CNPC, CNIDIC, CNEC, ANPC-FUPRO, FENAPROC-FENAPRA, FENAGROP) ; v) les Banques classiques assurant le financement local des activités de commercialisation et la micro finance principalement la CLCAM, spécialisée dans le financement des crédits de campagne de production (équipements autres crédits hors intrants) ; vi) les institutions de coopération bilatérales et multilatérales représentant les sources de financement extérieures qui interviennent dans les projets de relance de la filière et la réalisation des infrastructures de facilitation de la commercialisation (routes, pistes, magasins, etc.).

2.2 Associations professionnelles de la filière : historique, rôle, relations interorganisationnelles et perceptions

2.2.1 Historique

La naissance des associations professionnelles de coton remontent à la première moitié des années 60 avec la réorganisation des groupements villageois (GV) qui travaillaient dans des champs collectifs de coton et/ou d'arachide installés en blocs de cultures, pour en faire des groupements à vocation coopérative. Au cours de la période socialiste, ces GV ont été transformés en Groupements Révolutionnaires à Vocation Coopérative (GRVC). Les membres des GRVC bénéficiaient ainsi des

conseils et appuis techniques privilégiés de la part de l'État. Ils installaient leurs champs dans des parcelles individuelles contiguës abritant des cultures pures ; l'ensemble des ces parcelles de cultures pures forme des blocs d'un seul tenant qui facilitent l'encadrement et le conseil des agents de vulgarisation ainsi que l'utilisation collective des équipements. L'objectif poursuivi par l'État était de faire de ces GRVC de véritables entreprises coopératives de production.

Dans la deuxième moitié des années 70, l'expérience des sovkhozes et des kolkhozes soviétiques est envisagée avec la création dans un premier temps, des coopératives agricoles de type socialiste (CATS). Le discours idéologique qui a alimenté le courant de pensée et le concept de coopérative a été rapidement travesti. Il a provoqué l'abstention des vrais producteurs agricoles d'appartenir aux CATS et entraîné une émigration massive de producteurs et d'éleveurs de certaines régions du pays, le département de l'Alibori notamment, vers les pays voisins et vers d'autres régions. Cette émigration a consacré l'immigration définitive de certains pasteurs peuls dans la Région Centre du Bénin. La collectivisation des moyens de production et le système d'évaluation à la tâche de l'effort individuel ont été mal perçus par les coopérateurs. Les coopératives apparaissaient comme la substitution de la propriété collective à la propriété privée ou la fin de cette dernière. Les CATS, qui en définitive, ont rassemblé dans la majorité des cas, des opportunistes⁴ et des jeunes gens oisifs ont tourné à la banqueroute. Pour couvrir leurs échecs, elles ont été remplacées par les coopératives expérimentales de type socialiste (CAETS). Mais ces dernières n'ont guère pu relever les défis ayant entraîné les CATS à la banqueroute. Le retour à la case de départ c'est-à-dire aux GV s'est imposé. Ceux-ci sont devenus des groupements à vocation coopérative à la fin des années 80, amputés du qualificatif révolutionnaire. Mais dans leur fonctionnement les GVC n'ont pas pu internaliser les attributs coopératifs. Au début des années 90, à l'amorçage du processus politique de démocratie multipartisane, seuls les GV ont résisté à toutes les formes de transformation.

Ainsi, à la suite de la conférence nationale des forces vives de février 1990 et de l'adoption d'une nouvelle constitution qui dispose en son article 25 de la liberté d'association, les organisations de producteurs ont proliféré débouchant en 1994 à la création d'une faîtière dénommée Fédération nationale des Unions des producteurs (FUPRO). Cette dernière est une représentation des Unions Départementales des Producteurs (UDP) qui sont elles-mêmes la représentation des Unions Sous-préfectorales des Producteurs (USPP) devenues Unions Communales des Producteurs (UCP) avec la transformation des sous-préfectures en communes. Les UCP forment l'union des GV au niveau de chaque commune. Ces différentes unions et leur faîtière étaient les creusets de tous les producteurs agricoles mais dans les faits, elles reposaient et tiraient leurs ressources uniquement de la filière coton.

⁴ Les avantages faits aux membres des coopératives ont attisé la tentation de certains paysans qui de façon opportune sont entrés dans les CATS et CAETS pour en profiter. Ces membres prônaient que la coopérative était une bonne chose mais ils ne savaient pas pourquoi ?

En 1998, la Centrale d'Achat et de Gestion des Intrants Agricoles (CAGIA) est créée pour prendre en charge la gestion des appels d'offre d'importation et de distribution des intrants qui lui est dévolue par le décret n°99-537 du 17/11/1999. L'Association Interprofessionnelle de Coton (AIC) est créée en 1999 comme cadre de concertation des différentes familles professionnelles de la filière et institution d'exécution des fonctions critiques de la filière. Elle réunit la FUPRO et l'Association Professionnelle des Égreneurs du Bénin (APEB).

A partir de 2000, suite à la suppression du monopole de la SONAPRA par le décret n°2000-294 du 23 juin 2000 sur la commercialisation du coton-graine, la Centrale de Sécurisation des Paiements et de Recouvrement (CSPR) est créée pour exécuter cette fonction. Les stratégies de cooptation des responsables des unions par certaines sociétés d'égrenage privées, et les dissensions parmi les IDI entraînent l'éclatement de la FUPRO et l'apparition de plusieurs réseaux dont les principales faîtières étaient FENAGROP et FENAPRA. Sans pouvoir mettre les UCP sous leur obédience, ces réseaux cooptent des GV qui fournissent parallèlement du coton-graine aux sociétés cotonnières dissidentes. L'APEB est divisé en deux avec la création de l'association des cotonniers du Bénin (ASCOB). Le Groupement Professionnel des Distributeurs d'Intrants Agricoles (GPDIA) créé dans la même année que l'APEB est également divisé avec la naissance de l'association des distributeurs d'intrants agricoles du Bénin (ADIAB). Un désordre s'installe dans la filière sur trois niveaux : l'exécution du plan d'approvisionnement des sociétés cotonnières – la distribution des intrants – et la gestion de la caution solidaire.

En 2004, la volonté de l'État et des acteurs de professionnaliser les organisations a entraîné la transformation des GV en GVPC (Groupements Villageois de Producteurs de Coton) qui rassemblent actuellement en fonction du niveau de production, plusieurs unités de base dénommées groupements de producteurs de coton (GPC). La taille d'un GPC est d'environ 7 à 10 producteurs maximum. Les membres du GPC se regroupent souvent par affinité et sur la base des caractéristiques individuelles connues de tous. Toutefois, un tiers membre du groupe peut cautionner un adhérent dont le reste du groupe ne connaît pas parfaitement ses caractéristiques si le groupe le juge capable ; cela permet d'avoir plus de lisibilité sur la caution solidaire. Quant au GVPC, sa production moyenne est variable selon les régions ; elle se situe globalement à 40 tonnes de coton-graine. Le critère basé sur le volume de la production s'est imposé dans la constitution des GVPC pour éviter les problèmes qu'avait suscités la grande taille qui variait de 100 à plus de 200 membres par GV. La fédération des GVPC forme au niveau communal, l'Union Communale des Producteurs de Coton (UCPC) dont la représentation à l'échelle départementale est l'Union Départementale des Producteurs de Coton (UDPC) et au niveau national, l'Association Nationale des Producteurs de Coton (ANPC) affiliée à la FUPRO.

Pour donner plus de crédibilité à l'AIC un accord cadre entre cette interprofession et l'État est signé le 20 décembre 2004 et homologué par décret n°2005-41 du 02 février 2005.

En 2006, la cacophonie au sein des organisations professionnelles amène le l'État à prendre trois décrets créant les conseils national, départemental et communal des producteurs de coton en remplacement des unions, la création du CNIDIC et celle du CNEC. Ainsi le Conseil National des Producteurs de Coton (CNPC) le Conseil National des Importateurs et Distributeurs d'Intrants (CNIDIC) et le Conseil National des Égreneurs de Coton (CNEC) deviennent les seuls interlocuteurs de l'État dans la gestion de la filière et la mise en œuvre des réformes de celle-ci. La commission intrants coton (CIC) est installée en 2006

2.2.2 Rôle des acteurs et de leurs associations ou organisations professionnelles

Le rôle des acteurs de la filière coton est simple à décrypter. Les producteurs sont responsables de la production du coton-graine de bonne qualité. Les sociétés d'égrenage exercent la fonction de transformation primaire du coton-graine acheté auprès des producteurs, en fibre qu'elles exportent sur le marché international. Les importateurs et distributeurs d'intrants agréés facilitent l'accès des producteurs à ces facteurs de production. Les premiers achètent les intrants sur le marché international après avoir été sélectionnés sur la base d'un appel d'offre international. Les seconds acquièrent les intrants auprès des importateurs au port de Cotonou. Ils les cèdent aux producteurs et font la mise en place en principe carreau magasin GVPC. Cette quatrième catégorie d'acteurs est apparue en 2006 pour éviter qu'un agent économique exerce à la fois les fonctions d'importation et de distribution. En effet, cet exercice est contraire aux dispositions légales sur le commerce au Bénin.

L'acquisition du coton-graine par une société est conditionnée par le paiement d'une avance de 40% de la valeur du quota qui lui attribué par l'AIC. Elle reçoit du coton-graine à hauteur de ses avances et paie les 60% restants au fur et à mesure qu'elle reçoit les approvisionnements qui lui sont livrés par la CSPR. Les avances payées par les sociétés d'égrenage servent à lancer les importations d'intrants de la campagne de production suivante. Le retard dans le paiement de ces avances est préjudiciable à la société retardataire qui court le risque de ne pas atteindre le quota qui lui est attribué par l'AIC. Ce risque est amplifié lorsque la société est mauvaise payeuse vis-à-vis des transporteurs qui peuvent délibérément détourner, avec la complicité du représentant du GVPC assurant l'escorte du coton, la destination d'une cargaison au profit d'une société qui paie automatiquement ses factures de déchargement au transporteur.

2.2.2.1 Les organisations des producteurs

Le **GVPC** fournit des prestations de services à ses membres : appui à l'encadrement et à la vulgarisation ; commercialisation primaire du coton graine ; suivi de la mise en place effective des intrants ; collecte des commandes fermes d'intrants des producteurs individuels ; analyse au cas par

cas, avec l'aide des responsables des GPC, de chaque commande individuelle qui est confirmée ou qui peut être revue à la baisse. Il donne son avis motivé aux demandes individuelles de crédits auprès des Caisses Locales de Crédit Agricole Mutuel (CLCAM), apporte la caution solidaire aux demandes de crédits qu'il approuve, coordonne les activités de commercialisation des marchés autogérés. Il reçoit les formations en activités coopératives, en conseil de gestion, finance les activités de développement local sur la base des ristournes perçues sur la vente du coton graine etc.

Le **GPC** (Groupement de producteurs de Coton) est l'unité de base de la production. C'est aussi l'unité élémentaire de la caution solidaire. Composé de 10 producteurs au maximum, il est l'unité organisée dont les membres exécutent les plans de production. Il est devenu plus solide que le GVPC à cause de forte homogénéité. Mais cette homogénéité constitue parfois une des faiblesses du GPC. En effet, les relations d'affinité de leurs membres empêchent l'application de sanctions graves aux défaillants : en cas d'impayé d'un membre défaillant, celui-ci est simplement exclu du GPC et ses dettes reviennent à la charge des autres membres si le GVPC auquel il appartient n'est pas en situation d'impayé global. Pour lever la difficulté d'application des sanctions, le GPC développe en son sein la « caution bilatérale » dont l'efficacité est néanmoins réduite avec l'accentuation de la situation d'impayé des GVPC.

Le **MA** (Marché Autogéré) met en place la foire du coton-graine, coordonne les pesages lors des achats et les chargements des camions du coton-graine en vue de son évacuation vers les usines d'égrenage, ouvre et entretiens les pistes d'évacuation financées par l'AIC. Il aide à la mise place en œuvre de la caution solidaire.

Le **CCPC** (Conseil Communal des Producteurs de Coton) exerce les fonctions que l'UCPC qui remplacé l'USPP. Il regroupe les commandes fermes des GV en intrants qu'elle transmet au CAI en faisant une copie ampliative au CDPC. Il décide arrête les intentions d'achats des GV assure la mise place des intrants, coordonne la commercialisation primaire du coton graine et son évacuation vers les usines d'égrenage. Grâce aux moyens logistiques dont il dispose, il livre une concurrence déloyale aux transporteurs privés de coton-graine dans l'évacuation de ce produit vers les usines d'égrenage. C'est l'interlocuteur le plus pertinent comparé à CDPC et à l'ANPC-FUPRO, dans la réalisation des objectifs stratégiques de production (volume des consommations d'intrants et de la production). Le CCPC représente de grands enjeux politique et économique, à cause de sa puissance financière et organisationnelle réduite aujourd'hui à une peau de chagrin du fait de la crise que traverse la filière. Efficace dans la fourniture des biens et services collectifs locaux, le CCPC se positionne comme l'acteur déterminant du développement local dans le contexte de la décentralisation qui donne aux communes, l'autonomie financière et la prise en charge de leur destin. Il s'investit selon les communes dans la construction des infrastructures scolaires, sanitaires, d'hydraulique villageoise, le recrutement d'enseignants dans les écoles et collèges, la fourniture d'équipements agricoles aux producteurs, le

financement des budgets locaux etc. Cette diversité de domaines d'intervention du CCPC pose des problèmes dans sa gestion des biens collectifs et dans la définition de ses domaines de compétences.

Le **CDPC** (Conseil Départemental des producteurs de Coton) ex UDP est un cadre de coordination stratégique par rapport aux financements de la formation des organisations paysannes, à la participation des producteurs aux fonctions dites critiques de la filière, aux négociations avec les partenaires au développement du secteur agricole du Bénin.

Le **CNPC** représentant la nouvelle faîtière des organisations des producteurs de coton (OPC) du Bénin, exerce les attributions de la FUPRO dans le cadre spécifique de la filière coton. Il réunit en son sein tous les réseaux de la filière. Il est chargé de représenter ses membres auprès des institutions gouvernementales et non gouvernementales au niveau local, national, régional et international. Il a pour mission d'assurer – l'auto promotion paysanne – la promotion du monde rural – l'entreprise et l'organisation d'activités économiques, sociales et culturelles pour ses membres – la recherche de marchés extérieurs pour les produits agricoles – le renforcement des capacités d'organisation et de gestion de ses membres à travers la recherche de formations auprès des institutions spécialisées.

2.2.2.2 *La Coopérative d'Approvisionnement et des Gestion des Intrants Agricoles et la Centrale d'Achat des Intrants agricoles*

En 1997-1998, le système d'approvisionnement et de distribution d'intrants mis en place par la SONAPRA a été fortement contesté par les groupements de producteurs qui décriaient : la cherté des intrants, le manque de fiabilité de certains distributeurs, le retard dans la mise en place des produits et la qualité douteuse de certains intrants. Pour remédier à la situation, les groupements des producteurs ont alors décidé de créer avec l'appui de la coopération suisse – sous l'égide de la FUPRO – la Coopérative d'Approvisionnement et de Gestion des Intrants Agricoles. Les membres fondateurs de la CAGIA sont constitués par les 77 USPP (Union Sous Préfectorale de Producteurs d'alors). Les objectifs assignés à la coopérative étaient les suivants :

- L'estimation et la collecte des besoins en intrants agricoles des membres.
- La sélection des fournisseurs, la négociation, l'achat et la distribution des intrants agricoles.
- Le recouvrement des crédits de campagne octroyés aux membres.
- L'exécution ou la supervision des opérations de contrôle de qualité.
- La collecte et la diffusion de l'information technique sur les intrants agricoles au profit des membres.
- L'intermédiation des recours contre les fournisseurs et leurs représentants.
- Toutes opérations de promotion et de distribution des denrées agricoles ou assimilés produites par les membres : recherche de clients, montages financiers, cautionnement, collecte, entreposage, transport et mise en marché (Bidaux et Soulé, 2005).

A la naissance de la CAGIA, les ambitions des producteurs étaient grandes, car la sous filière intrants pesait 30 milliards de Fcfa. Les débats étaient centrés sur le rôle effectif des producteurs dans le système d'approvisionnement et de distribution. Fallait-il positionner la CAGIA comme un IDI ? Tout le monde semblait partager le principe d'une présence effective de la CAGIA dans le système; mais les avis divergeaient sur les modalités et le rythme de contrôle du marché. Certains voulaient contrôler immédiatement l'ensemble du marché au moyen de l'importation et de la distribution de 100% des produits. D'autres proposaient un contrôle progressif en fonction des premiers résultats obtenus. Le débat s'est clos, lorsque le problème de capitalisation a été abordé. En effet, la CAGIA ne disposait que d'un capital social de 100 millions Fcfa et il en fallait beaucoup plus pour développer des activités commerciales significatives. D'autre part, la structure coopérative est très rapidement apparue comme inadéquate pour mener de manière conséquente, les activités commerciales envisagées par la CAGIA (Bidaux et Soulé, 2005).

Il a finalement été décidé de se limiter à des activités de gestion et de contrôle au profit des producteurs. Après une période d'apprentissage auprès de la SONAPRA et de négociation avec l'AIC, la CAGIA a été mandatée en 2000 par celle-ci, sur la base d'une convention FUPRO, GPDIA, APEB et CAGIA, pour gérer le dossier intrants en lieu et place de la SONAPRA.

Dans l'ensemble du système, la CAGIA a opéré comme une agence d'exécution. Une Commission Interprofessionnelle des Intrants (CIC) a été mise en place afin de permettre aux différents acteurs concernés (IDI, égreneurs) de participer à l'élaboration des règles de fonctionnement et d'attribution du marché. Mais les dissensions parmi les IDI et les égreneurs sur les parts de marché ont fini par précipiter l'échec du système de gestion unique de la sous filière intrants. Plusieurs réseaux de distribution sont ainsi créés avec leurs propres systèmes d'approvisionnement, d'égrenage et de commercialisation. Le désordre qui s'est installé a abouti à la liquidation de la CAGIA et à la création de la Centrale d'Achat des Intrants agricoles (CAI).

La CAI qui remplace la CAGIA depuis sa création en 2008, a voulu s'implanter sans succès, comme le concurrent privilégié des importateurs privés d'intrants en commandant directement les intrants coton sur le marché international. Elle s'est ravisée en concentrant ses fonctions : i) sur la gestion des appels d'offre conformément au cahier des charges qu'elle élabore avec le concours de la RCF, de l'ONS et de l'AIC ; ii) sur le contrôle de conformité des produits et de leur mise en place effective par les importateurs et les distributeurs.

2.2.2.3 Le Groupe d'Intérêt Économique dénommée Centrale de Sécurisation des Paiements et de Recouvrement

La **CSPR-GIE** (Centrale de Sécurisation, de Paiement et de Recouvrement) exécute le plan d'évacuation du coton-graine vers les usines d'égrenage. Elle a pour tâche l'enregistrement des commandes fermes des GV qui lui sont transmises par les CCPC ; l'enregistrement et le recouvrement

du montant du crédit intrants de chaque GV ; l'enregistrement des avances financières faites aux GV par les égreneurs en vue de la mise en œuvre du plan d'évacuation du coton graine, de la souscription d'assurance de ce produit pour le compte des GV ; l'enregistrement des quantités et qualités de coton-graine pesé sur les marchés par les GV et celui des livraisons aux usines conformément aux quotas qui leurs sont attribués. Elle reverse aux CCPC, les frais liés à leurs prestations de service, et aux distributeurs, les montants des crédits recouvrés, etc. Par ces différentes tâches, la CSPR réunit en son sein, le CNPC, le CNIDIC, le CNEC et la CAI. Le fonds de roulement de ses activités est constitué des 40% d'avances payées par les égreneurs au démarrage de chaque campagne de commercialisation du coton graine.

2.2.2.4 Les Transporteurs Privés de Coton Graine

Les **TPCG** (Transporteurs Privés de Coton-Graine). Le transport privé du coton-graine est le maillon opérationnel le plus important dans la réalisation des plans de livraison des usines en coton-graine. L'efficacité de la filière en termes de respect du calendrier de la campagne d'égrenage et de niveau définitif du prix d'achat du coton-graine aux producteurs dépend de ce maillon qui perturbe la commercialisation des produits vivriers à chaque campagne de ramassage du coton. Bien qu'il existe un syndicat national des transporteurs privés, ces deniers n'ont pas une organisation formelle qui les représente à l'instar des autres familles professionnelles auprès de l'AIC dans le ramassage du coton. Après les négociations sur les barèmes des prix avec le syndicat national, les transporteurs intéressés par les prix proposés selon les zones et les modalités techniques d'évacuation entrent librement sur le marché de transport du coton-graine.

2.2.2.5 L'Association Interprofessionnelle du Coton

L'**AIC** (Association interprofessionnelle du Coton) est le moteur la coordination de la filière coton béninoise. Sa mission principale consiste à :

- créer et entretenir un cadre de concertation entre les acteurs de la filière coton ;
- servir d'interface entre ces acteurs, l'État et les Partenaires Techniques et Financiers ;
- assurer la gestion des fonctions critiques et le suivi de toutes les activités relatives au développement de la filière coton (AIC, 2007).

Mais le cahier des charges de l'AIC est le plus complexe de toutes les organisations de la filière, à cause de la diversité et de la multiplicité des fonctions qu'elle se donne. Elle apparaît comme l'organisation la plus importante de la filière et tend à en devenir la structure faîtière, d'autant plus qu'elle étend ses compétences sur toutes les organisations au point de se substituer à l'État. Elle est responsable avec l'État de la sous-filière des intrants. Elle se donne le rôle de principal dans la coordination de la recherche cotonnière, la production, la distribution et la certification des semences de coton-graine, la formation et l'encadrement des producteurs (ensemble avec l'État), le classement

des fibres, le contrôle de qualité du coton-graine, arrête le mécanisme de fixation des prix (relevant autrefois de l'ONS) qu'elle fait homologuer par l'État. Elle collecte et gère les informations économiques, agronomiques et statistiques sur la filière coton, établit les programmes d'entretiens des pistes de desserte rurale, recrute des agents d'encadrement et des conseillers coopératifs qu'elle met à la disposition des GV, etc. Au total, l'AIC concentre une douzaine de fonctions de coordination allant de la recherche cotonnière à la formation et l'encadrement des producteurs en passant par la création d'une structure paritaire de règlement des conflits résultant de l'exécution des contrats de campagne entre la CNPC et le CNEC.

2.2.2.6 Le Centre de Recherche Agricole, Coton et Fibre

Le Centre de Recherche Agricole, Coton et Fibre (**CRA-CF**) est l'unité de recherche sur le coton. C'est l'instrument technique privilégié pour le développement de la qualité totale dans la filière. Elle définit les spécifications d'intrants (engrais, insecticides, semences) en fonction des particularités éco-géographiques et agronomiques des zones de cultures, pour la production de meilleure fibre.

2.2.2.7 Les Centres Régionaux de Promotion Agricoles

Les Centres Régionaux de promotion Agricole (**CeRPA**) qui ont remplacé les Centres d'Action Régional pour le Développement Rural créés en 1973 au niveau de chaque département administratif du Bénin s'occupent de la vulgarisation de l'encadrement. Ils sont déconcentrés au niveau communal en Centre Communal de Promotion Agricole (**CeCPA**). Les moyens dont disposent les CeRPA et les CeCPA ont été drastiquement réduits avec les trois programmes d'ajustement structurel successifs du Bénin à partir du début des années 90, au point que cela provoque des défaillances graves dans le suivi des producteurs.

2.2.3 Relations inter et intra organisationnelles

Les relations inter organisationnelles sont construites pour assurer l'efficacité et l'efficience des actions collectives en vue de l'amélioration des performances de la filière. Mais la multiplicité des institutions de la filière comme le montre l'évolution de la configuration institutionnelle a eu jusqu'ici, un effet contraire à ce qu'il était attendu à leur création. Les organisations qui ont émergé au niveau des producteurs se livrent une concurrence féroce, non pas en offrant des produits (services) compétitifs à leurs membres, mais en excellant dans la création des défaillances dont les plus courantes sont les détournements des flux physiques de coton-graine et d'intrants, les évasions ou disparitions de recettes des producteurs, notamment dans les grandes zones de production de la Région Nord du Bénin. La compétition entre les réseaux est tendue. Elle se base pour chacun d'eux sur la stratégie du discrédit et de la désinformation des producteurs en vue de capter le maximum de GV contre les réseaux concurrents. Les concertations inter réseaux et interorganisations sont difficiles et rares ; elles se terminent par des discordances de positions sur les questions essentielles touchant à l'efficacité des organisations professionnelles en termes d'amélioration des performances de la filière.

Ces discordances de positions et les stratégies de captage des GV qui se traduisent par de fréquentes transhumances de ces derniers d'un réseau vers un autre ont sapé les relations inter GV qui permettaient de gérer les excédents de stocks d'intrants par des transferts.

En effet, les GV avaient acquis une expérience dans la gestion des excédents de commandes d'intrants par des transferts de stocks inter GV. Ces transferts ont disparu actuellement d'autant plus qu'en intra les GV ne maîtrisent plus les mouvements de leurs membres. Toutefois les flux de transferts parallèles existent et portent sur des ventes directes des stocks réceptionnés à des tiers. Ces transferts sont constitués soit de retraits frauduleux effectués par certains responsables de GV ou par des commandes attribuées à des producteurs fictifs. Les dettes relevant de ces opérations frauduleuses sont supportées par le GV qui enregistre ainsi des impayés ou par l'ensemble des GV depuis la communalisation de la caution solidaire.

Les relations entre interprofessions et organisations qui les composent sont instables et parfois tendues. Le déficit de confiance est évoqué comme l'une des principales causes de l'instabilité des relations entre ces interprofessions et certains de leurs membres. Les tensions sont liées généralement aux défaillances de la gouvernance interprofessionnelle que la plupart des acteurs qualifient d'inféodée sur une famille professionnelle ou sur un acteur dominant. Elles relèvent aussi des conflits d'intérêt dus à la répartition inéquitable des risques de la filière qui sont souvent transférés sur les catégories d'acteurs les plus faibles, en l'occurrence les producteurs.

Ainsi, le GPDIA et l'ADIAB aujourd'hui réunis dans le CNIDIC refusent de contribuer au financement du gap issu de la péréquation des prix sous le prétexte que cette péréquation ne profite pas qu'aux distributeurs d'intrants mais aussi aux producteurs de la RN qui reçoivent un prix unique malgré leur éloignement du port de Cotonou. Cet argumentaire accepté par les responsables des réseaux et par l'interprofession est pourtant réfuté par plusieurs GVPC et producteurs de la RN qui rétorquent : « si les IDI pensent qu'ils font une faveur aux producteurs du Nord, qu'ils vendent tous leurs stocks d'intrants aux producteurs du Sud et on verra combien de temps ils resteront dans l'activité... Y a-t-il de la péréquation sur les prix des herbicides qui ne sont pas utilisés par les producteurs du Sud ? Combien perdent-ils du fait de la péréquation comparé à ce que nous perdons du fait de la caution solidaire qui les enrichit ? On ne peut pas dissoudre la question du gap résultant de la péréquation des prix dans les contributions aux fonds des fonctions critiques ; car ces contributions servent à plusieurs fonctions comme leur nom l'indiquent et profitent même aux non producteurs de coton qui utilisent par exemple les biens publics réalisés avec ces fonds ». Cette position de certains GVPC révèle l'écart qu'il y a entre leurs perceptions des choses et celles de leurs représentants dans les réseaux et interprofessions.

Les relations entre les organisations professionnelles sont également tendues du fait des divergences de vue sur les questions essentielles de la filière. On note le reproche que les producteurs et leurs

conseils font au gouvernement sur les subventions qu'il accorde aux IDI pour réduire les prix de cession des intrants aux producteurs. Ces subventions souvent interprétées comme des aides aux producteurs sont considérées par ces derniers comme une « escroquerie » d'autant plus qu'elles bénéficient aux seuls IDI qui leur livrent de surcroît des intrants de mauvaise qualité. Les GVPC estiment qu'une subvention directe de l'État pour élever le prix d'achat du coton-graine est celle qui bénéficierait les producteurs quitte à laisser les IDI vendre leurs produits au prix du marché.

Les relations verticales entre les OPC sont d'ordre fonctionnel basé sur la délégation. Chaque OPC, du GVPC au CNPC agit selon ses prérogatives statutaires qui sont respectées les unes les autres par les différentes organisations. Les relations horizontales entre OPC (GVPC à GVPC, CCPC à CCPC, CDPC à CDPC) marqués dans le passé par des transferts de matières, d'informations et des échanges d'expérience selon les cas, ne sont plus courantes. Seules relations verticales non hiérarchiques mais fonctionnellement représentatives qui transfèrent des flux d'informations et de formation continuent à exister du GVPC au CNPC en passant par le CCPC et le CDPC.

Par contre les relations intra organisationnelles sont de plus en plus suspectes entre les producteurs et leurs représentants au sein des OPC. Cette suspicion est renforcée par les endettements cumulatifs et exorbitants des GVPC et toutes les formes de prévarication de certains responsables qui ont conduit aujourd'hui à l'inefficacité de la caution solidaire qui a pourtant fonctionné plus ou moins bien jusqu'à la première moitié des années 90.

2.2.4 Perceptions des acteurs des associations ou organisations professionnelles

Les perceptions des acteurs et intervenants voire des acteurs extérieurs des associations ou organisations professionnelles de la filière sont actuellement très acerbes et critiques. On est loin des grandes estimations des années 90 et avant, où les GV et USPP étaient perçus à raison comme des institutions stratégiques et acteurs principaux du développement local, de par les financements et infrastructures socio-communautaires qu'ils réalisaient pour réduire la pauvreté : aides budgétaires aux communes, constructions et réfections de centres de santé, d'écoles, construction de résidences universitaires, recrutement d'enseignants communautaires etc. Les GVPC sont perçus aujourd'hui par nombre d'acteurs comme les principales sources de défaillances de la caution solidaire et partant de la filière. Les OPC sont considérées comme des organisations qui gèrent mal les ressources qu'elles disposent. Elles sont aussi perçues comme des instruments élémentaires des jeux et conflits de pouvoir, des échelles de promotion politique locale et nationale, au lieu d'être des nœuds d'institutions économiques à la base, l'arène élémentaire pour une efficacité accrue de l'implémentation de la coordination économique opérationnelle.

Quant aux responsables des organisations faïtières, ils sont taxés de corrompus par les sociétés cotonnières et distributrices d'intrants et d'être cooptés par les politiciens. La collusion de ces

responsables recherchant une protection politique, avec les leaders politiques qui la leur offrent tacitement et font élire parmi eux, des conseillers communaux, des directeurs locaux de campagnes électorales municipales, législatives ou présidentielles, leur enrichissement illicite ainsi que leur réticence à convoquer des assemblées générales qui pourraient mettre fin à de leur mandat apparaissent comme des preuves tangibles du détournement des OPC de leurs objectifs statutaires, de leurs attributions et expliquent la méfiance des producteurs et autres citoyens avertis à leur endroit. Les responsables ne sont plus considérés comme des gens neutres, défenseurs des intérêts des producteurs, mais plutôt comme des pions influencés par les jeux politiques dont ils prennent part et par les puissances d'argent (sociétés cotonnières et de distribution d'intrants) dont ils représentent les intérêts locaux.

Mais la cooptation des responsables d'OPC par les acteurs politiques n'est pas antinomique à la logique stratégique en économie politique. Elle peut être considérée comme un moyen normal pour les leaders politiques de maximiser leurs votes futurs. Toutefois, les défaillances et les pertes économiques et financières qu'induisent les jeux des pouvoirs politiques sur les mécanismes de coordination dans la filière coton sont préjudiciables à l'efficacité de l'offre de bien-être collectif recherché en principe par ces leaders politiques. Aujourd'hui les pertes des ressources enregistrées par les GVPC (disparition des ristournes, non paiement des prestations des services rendus) justifient le recul des réalisations socio-communautaires dans les villages, estiment les producteurs. Forts de la protection dont ils bénéficient auprès de leurs leaders politiques en récompense du soutien local qu'ils accordent à ces leaders, les responsables : président, secrétaire et trésorier des GVPC assimilent toute initiative visant l'édition des comptes à des intrigues politiques. Les OPC sont ainsi politisées⁵ et deviennent des obstacles à la fourniture des biens publics locaux que recherche en principe leader politique dès lors que les oppositions entre elles bloquent cette offre de biens publics. Cette perception des OPC est aujourd'hui très ancrée dans les esprits aussi bien des producteurs que des notables des villages dont certains estiment qu'ils n'ont plus droit à la parole. Elle est particulièrement incisive dans la commune de Banikoara première productrice de coton du Bénin.

2.3 Instigateurs de la réforme

L'État béninois, dans sa volonté de respecter les décisions de la conférence des forces vives de la nation de février 1990, et contraint par les charges de gestion obérant l'efficacité de la SONAPRA notamment dans la sous filière des intrants, mais aussi par les pertes de valeur ajoutée inhérentes à l'exportation sous régionale du coton-graine est le principal instigateur de la réforme de la filière coton. Il y occupa une position dominante jusqu'à la suppression du monopole de la SONAPRA en 2000. Mais au-delà de la conférence nationale, les institutions de Breton Wood (FMI et BM), à travers

⁵ Le terme politisé est souvent utilisé par les acteurs dans un sens négatif pour signifier que l'intervention du politique dans les affaires est crée des distorsions et provoque des préjudices au bien-être collectif tout en décourageant les initiatives privées chères à une économie libérale dans laquelle le Bénin est engagée.

leur incitation à la mise en œuvre des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) dans les pays africains en difficultés économiques et demandeuses d'aide, de même que les agences d'aide bilatérales dont l'Agence Française pour le Développement sont considérées comme les instigatrices extérieures de la réforme. Cette dernière était donc un passage obligé d'autant plus que ces institutions extérieures qui ont toujours financé les projets de développement du coton au Bénin (Borgou I et II, Zou I, PARFC etc.) voire les déficits de la SONAPRA avaient le souci légitime que les investissements réalisés soient efficaces et permettent d'améliorer les performances de la filière coton béninoise pour s'assurer le retour de leurs créances et de leurs intérêts. Le secteur privé national rodé dans le commerce d'opportunité n'a joué qu'un rôle passif étant donné qu'il n'avait aucune expérience crédible pour être l'étendard de la réforme. Mais les modifications de trajectoires institutionnelles ou les sous réformes visant à accroître les performances et à corriger les défaillances sont nées et naissent des jeux d'intérêts conflictuels ou coopératifs des acteurs.

2.4 Principaux points de discordance entre acteurs dans le processus de la réforme

Si la réforme peut avoir une légitimation légale en référence aux dispositions de la conférence nationale de février 1990, elle a été enclenchée sur la base de deux crises majeures : i) la crise des intrants caractérisée par une gestion onéreuse des crédits intrants due aux impayés dépassant le milliard FCFA que les producteurs devaient à la SONAPRA ; ii) le dépassement des capacités d'égrenage de la SONAPRA en 1994 qui a contraint la société à exporter du coton-graine. La réforme a été conçue de façon précipitée pour répondre à ces deux crises. Mais des problèmes structurels vont apparaître qui limiteront l'efficacité des solutions taillées sur mesure envisagées pour enrayer les deux crises. Deux exemples illustrent bien ces solutions taillées sur mesure : i) le gouvernement Soglo accorde des avantages incommensurables à ses proches ; ceux-ci ont obtenu une partie des intrants de la SONAPRA pour s'essayer dans la distribution aux producteurs ; ils ont créé les trois sociétés cotonnières de première génération formant le groupe ICA dont les usines sont installées pour partie sur fonds de la SONAPRA ; ii) le gouvernement de Kérékou offre les mêmes avantages à ses proches qui ont créé dans les mêmes conditions les sociétés cotonnières de la seconde génération ; il autorise aussi ses amis à faire des mises en place parallèle des intrants contre les règles du jeu établies. Un troisième facteur qui s'ajoute aux deux exemples précédents est la multiplication des adjudicataires retenus pour les appels d'offre d'intrants. En 1997, 13 IDI ont été retenus pour la distribution. Une pagaille s'est installée dans la mise en place des intrants donnant lieu à l'apparition d'intrants frelatés utilisés dans les champs. Les producteurs dénoncent la mauvaise qualité des intrants mis à leur disposition. Les IDI qui se considèrent comme anciens et expérimentés dans la distribution dénoncent à mots couverts, le favoritisme du ministre de l'agriculture d'alors. La distribution des intrants amorce sa première étape de fonctionnement dans un environnement de collusions politiques qui privilégie pour le choix d'un adjudicataire, celui qu'il connaît et non la qualité de son offre.

Ainsi, les discordes sont intervenues très tôt dans le processus de la réforme résultant : i) du népotisme ; ii) de la faible transparence des règles du jeu ; iii) de la contestation des parts de marché par les IDI et les égreneurs qui leur sont attribués respectivement par la CAIGIA et l'AIC ; iv) de l'absence de mécanisme fonctionnel de sanctions au niveau de l'AIC ; v) du manque de transparence, des doutes sur la crédibilité et la légitimité de certains représentants élus à la FUPRO ; vi) de l'insatisfaction des producteurs sur les prix des intrants et du coton-graine ; vii) de la non reconnaissance officielle de l'AIC par l'État comme institution de pilotage privé collectif de la filière. A cela s'ajoute : viii) la stratégie de cooptation politique de certains acteurs qui veulent profiter de leur appartenance ou obédience politique partisane pour infléchir les décisions à leur avantage. Néanmoins la stratégie des acteurs est cohérente avec la théorie des lobbies cherchant à influencer les choix publics ; mais elle montre ici des limites dans les choix collectifs privés. Elle trouve son fondement dans l'impréparation sérieuse de la réforme et dans le laisser-faire dont ont été soumises les institutions techniques publiques par les gouvernements. Au risque de perdre leurs postes en cas de refus d'obtempérer, les responsables de ces institutions exécutaient les directives de leurs autorités hiérarchiques émanant des ministères et de la présidence de la république.

Les principaux points de discorde viennent des IDI et des sociétés d'égrenage. Les premiers ne parviennent pas à s'entendre sur le mécanisme d'appel d'offre et de collecte des intensions d'achats des intrants auprès des producteurs. Les capacités différentielles entre les IDI entraînent une concentration des importations et des intensions d'achats sur les acteurs dont la puissance est plus forte. Mais les mécanismes d'ajustement qui évitent de déboucher sur un monopole excluant les plus faibles du marché des intrants sont restés contestables et contestés à cause de sa faible transparence. Les acteurs qui se considèrent victimes du système entrent en dissidence et mettent en place un système parallèle de distribution des intrants avec prix de cession au producteurs inférieurs à ceux de la concurrence. Mais cette compétitivité n'a duré qu'un an. Pour parvenir à leurs fins, ces IDI dissidents ont eu le soutien de l'État en estimant qu'ils ont été écartés injustement des appels d'offre voire à cause de leur soutien au régime de Kérékou en place. Ils obtiennent alors auprès du ministère des finances, les exonérations fiscales d'importation et commandent les intrants qu'ils distribuent de façon parallèle par le biais des réseaux d'OPC dissidents. Pour récupérer leurs crédits intrants ils font égrener à façon le coton-graine qu'ils ont collecté auprès de leurs producteurs par la SONAPRA et par la société MCI. Pour maximiser leurs gains, ils collectent le coton-graine auprès certains producteurs du réseau FUPRO ce qui permet à ces derniers d'échapper au paiement de leurs crédits intrants. Ainsi, non seulement que les IDI dissidents ne payent pas les fonds destinés aux fonctions critiques, ils provoquent le surendettement artificiel des GVPC du réseau FUPRO par la transhumance de producteurs de ces GVPC et les pertes de crédits qui en résultent.

Quant aux sociétés d'égrenage, elles ne s'accordent pas dans le mécanisme d'approvisionnement des usines. Certaines sociétés dont SODICOT, MCI et SEICB estiment que la clé de répartition des quotas

d'égrenage est inique et avantage plus, les industries de premières générations formant le groupe ICA qui avait obtenu à la suite d'une application de décision de justice ayant abouti à un règlement à l'amiable, que la SONAPRA approvisionne tous les ans ses usines à leur pleine capacité (75000 tonnes de coton-graine), à hauteur des préjudices subis. Les incriminations faites au mécanisme de répartition des quotas et à son application à travers les plans d'évacuation s'expliquent, outre les mauvais ajustements des quotas en fonction de la production réelle, par le faible taux de couverture des capacités d'égrenage existantes comme l'indique le tableau n°5 suivant.

Tableau n°5 : Taux de couverture de la production effective par rapport aux capacités d'égrenage existantes

Campagnes	Capacités d'égrenage (Tonnes)	Productions de coton graine (Tonnes)	Taux de couverture (%)
1997-1998	442 500	358 910	81,11
1998-1999	587 500	335 050	57,03
1999-2000	587 500	362 840	61,76
2000-2001	587 500	337 420	57,43
2001-2002	587 500	417 080	71,00
2002-2003	587 500	336 910	57,35
2003-2004	587 500	332 250	56,55
2004-2005	587 500	427 150	72,71
2005-2006	587 500	190 840	32,48
2006-2007	587 500	240 620	40,96
2007-2008	587 500	268 650	45,73
2008-2009	587 500	242 474	41,27

Source : calculs des auteurs

Ces taux cachent également la « rareté vécue » (Yérima, 2005) c'est-à-dire la couverture réelle, qui diffère selon les sociétés. C'est donc à la fois la rareté relative du coton-graine, la manière dont elle est distribuée aux sociétés et le non respect des règles du jeu par les acteurs ayant un soutien politique même si la production est plus satisfaisante (cas de 2004 où certains égreneurs ont refusé d'égrener au-delà des quotas prévisionnels qui leur avaient été attribués) qui constituent les principaux points de discorde entre les égreneurs et l'interprofession.

Le troisième point de discorde apparaît du côté des producteurs notamment dans la gestion de leur faïtière. Pour trouver suffisamment de coton à égrener les sociétés d'égrenage dissidentes cooptent certains responsables et producteurs du réseau FUPRO et les poussent à contester le fonctionnement de la faïtière en mettant en relief ses défaillances et les avantages que s'arrogent ou bénéficient certains membres. Les alibis trouvés se fondaient sur le fait que d'une part, ces membres n'étaient pas producteurs de coton. Ils étaient « fonctionnaires des paysans » comme se plaisaient à clamer certains d'entre eux. D'autre part, le système FUPRO génère beaucoup de passagers clandestins (« free riders ») d'autant plus que plusieurs paysans ne produisant pas le coton bénéficient des infrastructures réalisées à partir des prélèvements subis par les producteurs sans aucune contribution. Même la fibre régionaliste a été utilisée comme arme psychologique pour atteindre l'éclatement de la FUPRO.

2.5 Logique consensuelle et efficacité des décisions et opérations

Malgré les éléments de discordance inhérente à toute entreprise humaine qui met en jeu des acteurs aux intérêts divergents ou perçus comme tel, ou encore ayant des perceptions différentes de l'intérêt collectif, la logique du consensus a souvent présidé les prises de décisions collectives, voire les règlements des conflits. Les décisions stratégiques visant l'accroissement de la production et l'amélioration des revenus des acteurs sont prises de manière consensuelle : décisions sur les prix d'achats du coton-graine, de cession des intrants, les coûts de transport du coton-graine, les spécifications des cahiers des charges des importations et distribution d'intrants, le financement des fonctions critiques, voire sur les variétés de semences qui concilient l'intérêt des producteurs (le rendement à l'hectare) et celui des égreneurs (le rendement à l'égrenage) etc. Cependant les consensus font l'objet d'accords de campagnes ou aboutissent à des contrats de prestation de service qui définissent et réglementent les règles du jeu et les rôles collectivement décidés.

La recherche du consensus est une procédure nouvelle liée à la démarche d'action collective privilégiée dans le cadre de la réforme de la filière coton. Même si les commissions intrants et de fixation des prix du coton-graine ont toujours eu cours par le passé pendant le pilotage public de la filière au cours duquel l'État était l'acteur dominant ou jouait le super rôle de principal face aux producteurs et autres acteurs tenant le rôle d'agent factice. Le consensus actuel met en conflit d'intérêt tous les acteurs aux caractéristiques et aux pouvoirs de négociation différents. La source d'asymétries d'informations n'est plus bilatérale (publique – privée) ; elle devient multilatérale et les jeux politiques sont encadrés dans les caractéristiques des acteurs comme instruments de maximisation des intérêts individuels mais parfois aussi collectifs. Dans un tel contexte, seul le consensus est privilégié pour éviter les pertes de temps liées aux longues procédures qui résultent des discordes sur l'exécution des accords de campagne. Dans le processus de décisions consensuelles, l'État joue le rôle de conseil à travers les ministères de l'agriculture, de l'industrie et commerce et du développement. Il décide et assume des formes de subventions nécessaires à la facilitation des activités.

La démarche consensuelle qui prévaut dans les processus décisionnels conserve cependant les rapports de force. Les grosses zones de production sont plus représentées dans les instances décisionnelles de même qu'il est tenu compte du poids de chacun des autres acteurs.

En dépit de l'utilisation de la démarche consensuelle, l'efficacité des décisions opérationnelles reste limitée à cause de la propension opportuniste des acteurs à contourner les accords collectifs, dès lors qu'un quelconque dysfonctionnement permet d'accroître leur gain. Cette inefficacité est observable principalement dans l'exécution des plans d'évacuation du coton-graine, dans la collecte des intensions d'achats et l'allocation des secteurs de distribution des intrants.

2.6 Les interventions publiques dans la réforme et leurs déterminants : une perception des acteurs

2.6.1 Les interventions publiques dans la réforme

La réforme de la filière coton au Bénin est avant tout, un choix et une volonté de l'État d'améliorer les performances du secteur coton considéré comme le principal secteur agricole stratégique du pays. De ce fait, les interventions publiques majeures couvrent tous les stades de la coordination et les chocs du marché du coton. On peut noter pêle-mêle, les subventions servant à combler les déficits, à l'acquisition des intrants, à l'élévation du prix du coton-graine lorsque le marché est moins porteur, l'offre technique d'encadrement des producteurs, de recherche développement, les contributions publiques au financement de la réalisation des pistes de desserte rurale, etc. et tout récemment au niveau institutionnel, la création sur décrets des différents conseils des producteurs, des égreneurs, des importateurs et distributeurs d'intrants et celle de la CAI. L'intervention publique est donc marquée et trouve sa légitimité dans le rôle régalien de l'État et le faible professionnalisme de la majorité des acteurs de la filière.

2.6.2 Perceptions des acteurs privés

Pour les acteurs privés, cinq facteurs déterminent les interventions publiques dans la réforme : i) la crise de la filière qui expose l'État à des pertes fiscales sur la production de la principale ressource d'exportation du pays et à la dégradation de sa balance des paiements ; ii) le coton représente un enjeu politique ; l'État est en effet garant de la mise en œuvre des conditions d'amélioration des revenus des producteurs et de réduction de la pauvreté ; iii) la démarche consensuelle de règlement des conflits ou d'arbitrage des jeux interacteurs est parfois inefficace, débouchant sur des blocages que seule l'intervention publique arrive à lever ; iv) jusqu'en 2008, bien après la suppression du monopole de la SONAPRA sur la commercialisation du coton-graine l'État occupait une position dominante dans la filière coton de par la supériorité de sa capacité d'égrenage, l'offre et le contrôle des services techniques (encadrement des producteurs, contrôle de qualité, recherches et développement etc.) ; v) la prolifération des institutions de la filière a fragilisé le système de coordination globale de la filière que l'arbitrage privé ne parvenait pas à maîtriser.

2.6.3 Perceptions des institutions publiques

Les perceptions des institutions publiques des déterminants des interventions de l'État dans la filière coton au Bénin ne sont pas fondamentalement différentes de celles du secteur privé. D'une façon générale l'État est supposé devoir jouer son rôle régalien dans toute activité économique qui est entreprise sur le territoire national en créant les conditions favorables à l'exercice de cette activité. L'intervention publique est ainsi considérée comme nécessaire et légitime sur la filière coton d'autant

plus que cette dernière est le moteur de la production économique nationale en représentant environ 13% du PIB.

La place du coton dans l'économie nationale est perçue comme le premier déterminant de l'intervention publique. Le deuxième déterminant identifié par les institutions publiques est la politique économique et principalement celle agricole qui est définie par l'État et qui se donne les moyens et les stratégies d'atteindre les objectifs visés par cette politique. Au Bénin, la filière coton est depuis 1976, la filière phare dans la conduite de la politique agricole. Le troisième déterminant est que dans un système économique libéral, les conflits d'intérêts entre les acteurs privés sont parfois source d'effondrement d'un secteur économique en l'absence d'un système d'arbitrage qui se place au-dessus de la mêlée. Ce système d'arbitrage a été nécessaire pour calmer la cacophonie observée depuis 2000 avec l'émergence de plusieurs réseaux et les dissensions au niveau des sociétés cotonnières et distributrices d'intrants. Enfin le coton fait vivre directement et indirectement 3 millions de béninois et représente un stabilisateur social de par sa fonction de répartition des richesses.

2.6.4 Les perceptions des producteurs

Les perceptions des producteurs des interventions publiques sont beaucoup plus pragmatiques : elles sont orientées sur l'efficacité/efficience des actions opérationnelles visant la relance de la production. Les interventions jugées capitales portent sur l'amélioration de la qualité des intrants fournis par les distributeurs d'intrants, la suppression de la caution solidaire et l'amélioration du fonctionnement des OPC. Pour les paysans, le retrait de l'État de la fonction de distribution des intrants a ouvert la porte aux IDI pour placer des intrants de mauvaise qualité sur le terrain, étant donné que le système de contrôle basé sur le sondage est inefficace. Les récriminations des producteurs, faites aux intrants ne sont certainement pas totalement justifiées et il leur est reproché de ne pas respecter les doses prescrites ; mais les événements de 1997 qui ont fini par leur donner raison font jurisprudence dans leur imaginaire au point qu'ils justifient la diminution des superficies cultivées, entre autres, par la mauvaise qualité des intrants. Ainsi, selon 46,6% des producteurs (cf. tableau n°6), l'intervention de l'État doit porter sur l'amélioration de la qualité des intrants ; 3,3% réclament le retour à l'ancien système c'est-à-dire au monopole de la SONAPRA. Ce sont 57,7% des producteurs qui estiment qu'il est très important (23,3%) et important (33,4%) de supprimer la caution solidaire comme l'indique le tableau n°7, car cela avantage en priorité les IDI qui mènent leurs activités sans risques ainsi que certains responsables de GVPC devenus spécialistes en malversations. En croisant les tableaux n°6 et 7, ce sont 67,7% des producteurs qui envisagent la suppression de la caution solidaire pour relancer la production. De même 26,6% des enquêtés estiment qu'il faut mettre en place un système consensuel de prix équitable ; 8,9% estiment qu'il est important d'améliorer la gestion des GVGPC. Les demandes d'interventions sont formulées à l'endroit de l'État ; les producteurs jugeant que l'AIC, la

CSPR, les IDI et les responsables de leurs conseils ne sont pas assez crédibles pour répondre avec équité à leurs demandes si l'État n'utilisait pas ses prérogatives régaliennes.

Par contre les responsables d'OPC ont une lecture différente des interventions de l'État. Pour eux l'État est coupable de politiser la filière et de perdre toute autorité sur les questions essentielles qui déterminent l'efficacité de la réforme de la filière coton. Pour les responsables de la CNPC, l'État est le principal responsable de la prolifération des réseaux qui ont entraîné le développement de la mise en place parallèle des intrants par les sociétés de distribution qui refusent de se soumettre aux règles collectives auxquelles elles ont souscrites. Ces sociétés ont toujours obtenu une couverture politique. Même la création des conseils, applaudie en 2006 par tous les responsables d'OPC et les producteurs est considérée aujourd'hui comme une intervention sur fond de manipulation politique. Pour les responsables de la CNPC, la prise des décrets créant les conseils des égreneurs et des IDI avant le décret créant les conseils des producteurs (en référence aux numéros de ces décrets : 2006-232 relatif au CNE ; 2006-233 pour le CNIDIC et 2006-234 relatif au CNPC) n'est pas anodine. Certes, elle permet de limiter le nombre d'interlocuteurs des acteurs auprès de l'État, mais elle profite principalement aux sociétés cotonnières et aux IDI qui avaient commencé à perdre beaucoup d'argent du fait la mauvaise gestion de la caution solidaire. De même, la création de la SODECO ne pouvait pas se faire dans l'environnement de désordre institutionnel qui prévalait.

D'une façon générale, les interventions publiques voire l'immixtion politique sont à la fois légitimes et nécessaires au regard de l'importance et du rôle du coton dans l'économie nationale. Étant donné que le coton fait vivre directement et indirectement plus de 3 millions de béninois, il constitue un point pour toutes les joutes politiques et électoralistes.

Tableau n°6 : Types d'interventions perçues et souhaitées par les producteurs : l'amélioration de la qualité des intrants

	Fréquence	Pour cent	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
Valide	33	36,7	36,7	36,7
améliorer la qualité des intrants	37	41,1	41,1	77,8
améliorer la qualité des intrants et mécaniser la filière	1	1,1	1,1	78,9
améliorer la qualité des intrants et paiement à temps	3	3,3	3,3	82,2
améliorer la qualité des intrants et réduire à un le nombre des réseaux	1	1,1	1,1	83,3
assainir la filière	1	1,1	1,1	84,4
augmenter le prix au producteur et réduire le prix des intrants	1	1,1	1,1	85,6
baisser le prix des intrants	1	1,1	1,1	86,7
mécaniser la filière coton	1	1,1	1,1	87,8
mettre des variétés adaptées à la disposition des producteurs	2	2,2	2,2	90,0
paiement à temps	1	1,1	1,1	91,1
paiement à temps, supprimer la	2	2,2	2,2	93,3

caution solidaire				
paiement à temps, suppression de la caution solidaire et des dettes antérieures	1	1,1	1,1	94,4
paiement du coton dans les délais	1	1,1	1,1	95,6
retour à l'ancien système (SONAPRA)	3	3,3	3,3	98,9
suppression des dettes antérieures	1	1,1	1,1	100,0
Total	90	100,0	100,0	

Source : Enquêtes de terrain, juillet 2009

Tableau n°7 : Types d'interventions perçus et souhaités par les producteurs : la suppression de la caution solidaire

	Fréquence	Pour cent	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
Valide	32	35,6	35,6	35,6
Très important	21	23,3	23,3	58,9
Important	31	34,4	34,4	93,3
Moins important	6	6,7	6,7	100,0
Total	90	100,0	100,0	

Source : Enquêtes de terrain Juillet 2009

Comme on le voit, les types d'interventions perçues par les producteurs se situent au niveau micro et sont en fait d'implémentation simple. Les considérations de sécurité alimentaire sont par exemple très peu importantes (2,2% des producteurs) loin derrière la résolution des tensions villageoises envisagées par 7,7% des producteurs (cf. annexe n°1).

2.7 Pouvoir de pression des acteurs sur la puissance publique

La réforme de la filière coton dévoile les rapports de pouvoir qui existent entre l'État et le secteur privé et comment ce dernier utilise son pouvoir pour infléchir à son profit les décisions et le choix de la puissance publique. L'expression du pouvoir des acteurs est manifestée par la position dominante du groupe ICA formé par les sociétés d'égrenage de première génération et la société de distribution d'intrants SDI. Il est incontestable qu'aujourd'hui, la SDI détient le monopole des importations d'intrants et compte le plus grand nombre de sociétés distributrices, ce qu'il lui offre un pouvoir de marché et de pression énorme non seulement sur les concurrents mais aussi sur l'État. La manifestation de ce pouvoir s'est révélée récemment avec l'échec de la tentative d'importation des intrants coton par la centrale d'achats des intrants agricoles (CAI) au cours de la campagne 2009-2010. En voulant contourner la société de distribution internationale (SDI) et s'imposer comme importatrice, la CAI s'est retrouvée avec des offres internationales plus onéreuses que celles proposées par la SDI et acquises par les pays de l'hinterland. Elle a dû se raviser et laisser le marché d'importation des intrants coton à la SDI. Le groupe ICA a également démontré sa force de pression dans le différend qui l'avait opposé à la SONAPRA dans la répartition des quotas de distribution de coton-graines aux sociétés d'égrenage. S'étant opposé au changement des règles du jeu qui l'avantageaient de façon déloyale, le groupe a intenté un procès contre la SONAPRA qu'il a gagné. Le règlement à l'amiable du conflit a

causé des préjudices aux autres sociétés cotonnières privées qui ont poussé certaines parmi elles (MCI et SODICOT notamment) utilisant leurs relations avec le régime du Président Kérékou à mettre en œuvre des stratégies parallèles de collecte de coton-graine pour limiter les manques à gagner inhérents à la décision de justice.

Les sociétés cotonnières et de distribution d'intrants utilisent aussi leur pouvoir financier sur le politique pour infléchir les décisions en leur faveur. Ce qu'il n'est pas un doute pour le commun des béninois, est que les hommes d'affaires du pays sont les principaux bailleurs de fonds des campagnes électorales présidentielles dans l'espoir de se voir octroyer les marchés publics en retour. Ce fait non spécifique au Bénin explique que les sociétés cotonnières et les IDI jouent un rôle dans le fonctionnement de la filière en utilisant le pouvoir que leur confère les ressources qu'ils ont investies sur le marché politique pour exercer une pression qui permet d'infléchir en leur faveur les décisions publiques. Les décisions des ministres des finances et de l'agriculture du gouvernement Kérékou en 2001 qui ont abouti à la mise en place parallèle des intrants et à l'égrenage à façon du coton-graine par la SONAPRA pour le compte des sociétés CSI et FRUITEX dont les responsables étaient chefs de partis ou sympathisants politiques soutenant les actions du gouvernement illustre bien ce pouvoir de pression. Il en est de même dans la manière dont la société SDI a pu se faire adjuger la distribution des intrants coton en 2006. En tirant les négociations sur les prix dans la durée, elle s'est montrée seule vis-à-vis de ses concurrentes, capable d'importer et de distribuer les intrants dans les délais.

Mais il n'y a pas que les importateurs et distributeurs d'intrants qui ont un pouvoir de pression sur l'État. La réforme en favorisant la formation des OPC au leadership a révélé l'intérêt d'un syndicalisme paysan. Les responsables des OPC notamment ceux de la CNPC, CDPC, CCPC et des réseaux utilisent cette plage de revendication syndicale pour infléchir certaines décisions de l'État ou amener ce dernier à se montrer favorable aux desiderata des producteurs. La pression dépasse parfois le cap de revendication à caractère syndical pour prendre la forme d'une « arme cotonnière » à travers la menace du refus de produire ; mais celle-ci n'a jamais été utilisée pour qu'on en apprécie son efficacité. Cependant, les gouvernements successifs depuis 1990 l'ont toujours prise au sérieux en faisant des aménagements qui calment les organisations (règlements des problèmes d'intrants et subvention du prix du coton-graine notamment).

La pression est exercée aussi de par l'utilisation d'une « arme psychopolitique des intrants » qui consiste à utiliser les défaillances de la distribution des intrants ou à en créer et faire porter la responsabilité au gouvernement. Ce dernier, du fait de ces interventions incohérentes par le passé est discrédité aux yeux des producteurs. En pratique, l'utilisation de l'arme psychopolitique des intrants consiste à faire une mise en place parallèle d'intrants généralement bien appréciés par les producteurs mais dont l'usage est proscrit compte tenu de leur nocivité environnementale. Les producteurs sont abusés en leur faisant croire que le gouvernement ne se préoccupe que des intérêts de la bourgeoisie

locale qui finance sa campagne aux mépris des producteurs de coton et c'est pour cela qu'il autorise la mise en place d'intrants de mauvaise qualité. Cette arme est actuellement utilisée dans les grandes zones de productions du Nord Bénin en particulier dans la commune de Banikoara par les anciens responsables des CCPC et de la CNPC qui ont été évincés suite à l'application avec rétroactivité, de l'article 5 révisé du décret n°2006-234 du 18 mai 2006 créant les conseils nationaux des producteurs. Le nouvel article limite le mandat des responsables des GVPC et des conseils à deux ans non renouvelables, ce qu'il n'est pas du goût de ces responsables qui y voient l'immixtion du gouvernement dans les affaires internes des coopératives des producteurs.

3. DETERMINANTS DE LA CONFIGURATION INSTITUTIONNELLE GLOBALE DE LA FILIERE

3.1 Facteurs déterminants de la configuration institutionnelle actuelle de la filière

Quatre principaux facteurs ont déterminé la configuration de la filière dans les premières années de la réforme : - la volonté de professionnaliser les acteurs – la recherche d'une démarche consensuelle dans la coordination globale de la filière – et les enjeux financiers liés à l'activité cotonnière – la recherche d'une intégration totale. Le premier facteur a consacré la création des organisations professionnelles de la filière. Le second a permis le passage d'une autorité centralisée des prises de décision à une autorité décentralisée, à l'apprentissage des négociations directes entre acteurs sur fonds de compromis et sous l'arbitrage et les conseils de l'État ; il favorise les prises de décisions collectives consensuelles et cultive au niveau de chaque organisation professionnelle, l'intelligence de la filière.

Ensuite les enjeux financiers de la filière provoquent la densification de la configuration institutionnelle. La filière coton pèse entre 120 et 150 milliards de FCFA dont 30 milliards pour les intrants. Cela aiguise l'appétit de beaucoup de personnes : opérateurs économiques, anciens fonctionnaires du ministère de l'agriculture et de la SONAPRA, jeunes déscolarisés, diplômés sans emplois, leaders politiques etc. Mais la densité institutionnelle actuelle et son instabilité sont favorisées particulièrement par la forte implication de la politique dans le jeu des acteurs à travers deux principales stratégies : le népotisme et le laisser-faire intéressé.

La volonté d'aboutir à une filière intégrée explique l'apparition des institutions bancaires et des sociétés de trituration, voire de la société Hydrochem-Bénin de production d'intrants dans le dispositif institutionnel, même si cette dernière n'a été que l'ombre d'elle-même avant de fermer.

3.2 Objectifs affichés de la configuration institutionnelle actuelle de la filière

L'objectif principal de la configuration institutionnelle actuelle est cohérent avec celui global du Programme d'Assainissement et de Relance de la Filière Coton du Bénin (PARFCB) qui vient

succéder le Programme d'Appui à la Relance de la Filière (PARFC). Il s'agit d'assainir la gouvernance afin de relancer et améliorer la production cotonnière pour qu'elle couvre les capacités d'égrenage des usines installées et accroisse la part de revenus distribués aux acteurs, notamment les producteurs, dans une perspective de réduction de la pauvreté (AIC, 2007). L'assainissement de la gouvernance mettra fin au désordre qui caractérise la filière depuis l'année 2000. De façon spécifique, il s'agit de : i) contraindre les réseaux et les différentes organisations professionnelles à harmoniser leur point de vue de façon catégorielle avant toute initiative visant à solliciter l'intervention de l'État dans la filière ou son arbitrage entre les familles professionnelles ; ii) contraindre les OPC à renouveler leurs responsables tous les deux ans afin de réduire les détournements et autres prévarications qui ont conduit à leur surendettement ; iii) renforcer les capacités actuelles des GVPC en termes de gestion coopérative ; iv) renforcer le leadership et la bonne gouvernance au sein des GPC, des GVPC, des CCPC et des autres OPC de base des différents réseaux existants ; v) enrayer le désordre dans l'exécution des plans d'évacuation du coton-graine ; celui-ci est d'autant plus amoindri que la SODECO a le quasi monopole de la commercialisation ; vi) le désordre est également réduit du fait du nombre très limité (2) des importateurs d'intrants sélectionnés chaque année pour fournir les distributeurs sous palan au Port Autonome de Cotonou. Chaque distributeur se voit attribué une commune entière pour faire la mise en place des intrants afin d'éviter les problèmes de chevauchement entre distributeurs et les comportements opportunistes (mise en place d'intrants frelatés) qui ont caractérisé par le passé, l'intervention de plusieurs distributeurs dans une même commune voire dans un même village, causant ainsi des préjudices graves aux producteurs.

3.3 Arguments ayant présidé contre le zonage

Le débat sur le zonage n'a jamais été posé clairement et explicitement pour déterminer la validité des arguments techniques qui ont milité contre. Pour la plupart des acteurs, le débat sur le zonage a été plombé et escamoté par la politique artifice ou de camouflage d'une polarisation anti-économique. L'argument avancé est que la proximité des usines du port de Cotonou présente des avantages certains notamment les économies de coûts de transport. Or cet argument n'est pas totalement fondé. En effet, les coûts de transport du coton-graine obèrent plus les charges des égreneurs que ceux du transport de la fibre réalisable par le train. La raison cachée contre le zonage est la préférence à une concentration des infrastructures économiques dans la Région Sud qui abrite 60% de la population béninoise ; ce qu'il permet de limiter les problèmes de chômage et de faire de cette région le pôle agroindustriel du Bénin. En fait, comme l'affirment certains cadres des institutions publiques, « les mêmes raisons qui sont utilisées pour semer dans l'imaginaire des fonctionnaires, la perception que les affectations des agents permanents de l'État dans les localités reculées en RN sont des sanctions administratives voilées (d'où la création des prime d'éloignement) expliquent dans une certaine mesure, la concentration des infrastructures économiques dans la RS ». En réalité, les avantages du zonage n'ont jamais été défendus dans l'arène des décisions économiques concernant la filière coton au Bénin. De

même, les sociétés privées qui ont compris l'intérêt de l'installation des usines dans les zones de production du coton, ICB, CCB, SCN (ex SODICOT), MCI n'ont pas perçu les avantages comparatifs de la zonation bien que les conditions étaient quasiment réunies pour ce faire. Toutes les sociétés cotonnières redoutaient les vices de la concurrence qui résulterait de la zonation ; elles n'en percevaient pas les vertus. A l'instar du comportement des agents économiques dans la théorie du statu quo, le maintien de la situation actuelle est préféré des sociétés cotonnières, aux gains et pertes éventuels incertains d'une zonation qui a échappé au débat en début de réforme.

3.4 Impact de la configuration institutionnelle actuelle sur la coordination du marché et de la filière

Deux types d'impacts sont à considérer ici : l'impact ou l'effet attendu et l'impact effectif et son évolution dans le temps. Ensuite nous faisons un écueil théorique ici à la conception Northienne de l'institution. Nous considérons à la fois, les règles du jeu et les organisations conçues par North, (1990) comme des joueuses ou nœuds d'institution, en tant qu'institutions de la filière coton du Bénin. Ainsi, ces institutions sont constituées des organisations professionnelles, des interprofessions, des GVPC, des conseils etc. et des règles du jeu établies entre elles pour se coordonner.

L'impact attendu en adoptant la configuration institutionnelle actuelle est positif, en cela que cette dernière permet de créer une synergie entre les acteurs de la filière, d'accroître le professionnalisme et de régler les conflits éventuels dans un cadre consensuel. Le schéma institutionnel actuel repose sur la gouvernance ou la gestion interprofessionnelle et la promotion de la coopération interentreprises et interacteurs en vue d'accroître les performances de la filière et sur un arbitrage efficace de l'État.

Mais au regard des résultats atteints, la configuration institutionnelle actuelle est apparue comme un vecteur de contre-performance de la filière. Les réseaux, avec la complicité des responsables des GVPC et des CCPC déstabilisent le système de collecte des intentions d'achats et de distribution des intrants et les plans d'évacuation exécutés par la CSPR. En important la corruption et les prévarications de l'administration publique béninoise vers les GVPC, les normes de partage des risques, en l'occurrence celles relatives à la caution solidaire sont devenues défailtantes et créent des préjudices graves aux producteurs voire aux GVPC performants. Les détournements sont devenus faciles avec la communalisation de la caution solidaire (CS) dont la finalité est de garantir à tout prix le recouvrement des créances des distributeurs d'intrants aux mépris des producteurs performants. Avec cette communalisation de la CS, les responsabilités des chefs des GVPC dans les détournements et les impayés sont transférées vers la sphère communale où producteurs laborieux et défailtants sont tous également coupables. La configuration institutionnelle a aussi révélé, pour citer (Yérima, 2005) paraphrasant Crozier et Friedberg, « que la distance entre ceux qui décident et ceux qui sont affectés par les décisions, entre ceux qui conçoivent les règles, ceux qui en ont l'accès, ceux qui sont dans leur secret et ceux qui les exécutent, est significativement grande (Crozier et Friedberg (1977 pp. 264-

265) ». Les producteurs l'expriment en estimant qu'ils sont les "esclaves" des IDI, des sociétés cotonnières et de leurs responsables d'OPC cooptés et corrompus par les politiciens et les dirigeants de ces sociétés. La coordination de la filière est défailante depuis l'année 2001 du fait des jeux d'intérêts entre les réseaux d'organisations de la filière et de la mauvaise gestion des GVPC.

La configuration actuelle génère des coûts qui pourraient être réduits par simple application des textes. Pour certains responsables d'OPC de la RN, l'AIC est supposée avoir son siège dans la Région Nord. Ce choix permet de réduire entre autres, les coûts des missions des responsables de l'institution mais il agit négativement sur les revenus de ces derniers. Il a aussi l'avantage de réduire les charges du loyer des locaux de l'institution. Mais cette dernière préfère rester locataire à Cotonou où elle est supposée plus près des centres de décisions publiques, des coopérations bilatérales, des sièges des sociétés cotonnières, bref, de la sphère d'élaboration des règles du jeu des acteurs et intervenants de la filière. La multiplication des réseaux entraîne également l'accroissement des charges de fonctionnement qui reposent toujours sur les revenus des producteurs. Il en est ainsi de la création du maillon distributeur. Les surcoûts liés à l'émergence de cette catégorie d'acteurs peuvent être assimilés aux marges bénéficiaires qu'ils réalisent, fixées à 3% de leurs chiffres d'affaires. Pour les producteurs, ces marges supposent l'augmentation du prix de cession qu'il leur fait d'au moins 3% par rapport à l'ancien mécanisme où l'importateur distribuait directement les intrants en supposant égaux les coûts d'approches des distributeurs et des importateurs distributeurs, alors que l'amélioration du système de distribution et la réduction des coûts de transaction inhérentes à l'apparition de cette catégorie d'acteurs ne sont pas établies.

In fine la configuration institutionnelle actuelle de la filière accroît globalement les charges, mais son efficacité n'est pas proportionnelle à ces charges d'autant plus que la filière traverse une phase de turbulence au point que la production s'est effondrée et éprouve des difficultés à être relancée, malgré la mise en œuvre des programmes d'appui et d'assainissement. Les producteurs désaffectent de plus en plus la production à cause de la récurrence des impayés. Ceux qui abandonnent la production estiment ne plus produire parce que « les vrais endettés ne produisent plus ; ceux qui ne sont pas endettés et qui déclarés impayés commandent les intrants et les bradent pour recouvrer une partie de ce qui leur est dû ; il n'est pas raisonnable de travailler chaque campagne pour les IDI à qui profite en définitive la situation ». Ceux qui y restent diminuent leurs superficies cultivées comme l'indiquent le tableau n° 8. Les coûts des défaillances de la configuration institutionnelles peuvent être illustrés par la pression des détournements d'intrants dus au mauvais fonctionnement de la caution solidaire comme l'indique le tableau n°9. Les défaillances sont observables à travers les mécanismes de détermination des prix et ceux de coordination des différents stades de la filière.

Tableau n°8 : Décision de réalisation de la culture du coton des producteurs (en % des répondants)

	2009-2010	2008-2009	2007-2008
Constant	15,6	34,4	35,6
Moins	65,6	36,7	40,0
Plus	18,9	28,9	24,4
Total	100	100	100

Source: résultats d'enquêtes, juillet 2009

Au regard du tableau, les superficies cultivées en coton sont en baisse depuis la campagne 2007-2008 avec une diminution envisageable par 65,6% des producteurs enquêtés pour la campagne 2009-2010 en cours actuellement. En moyenne 42,2% des producteurs justifient leur décision par la mauvaise qualité des intrants.

Tableau 9 : Crédits intrants rapportés à la valeur de la production selon les régions de production en 2007-2008

Régions	Productions en tonnes	Valeurs productions (en 000 FCFA) B	Montants crédits intrants (en 000 FCFA) C	C / B (%)
Atacora-Donga	50 013	8502210	3721286	43,77
Borgou-Alibori	193 540	32901800	16456765	50,02
Région Nord	243 553	41 404 010	20 178 051	48,73
Mono-Couffo	3 134	532 780	657 532	123,42
Ouémé-Plateau	1 305	221 850	144 425	65,1
Zou-Collines	20 664	3 512 880	2 833 642	80,66
Régions Sud et Centre	25 103	754 630	801 957	106,27
BENIN	268 656	45 671 520	23 813 650	52,14

Source: AIC, 2009

Ainsi, les détournements d'intrants sont particulièrement élevés dans les deux régions sud et centre du Bénin où les montants des crédits ont représenté environ 106,3% de la valeur du coton-graine produit en 2007-2008, alors que ces régions ne consomment pas les herbicides massivement utilisés la Région Nord. Au-delà de la caution solidaire, c'est le choix de certaines régions du pays pour produire du coton qui est remis en cause, car ces régions restent les régions les plus endettées plombant ainsi les performances globales de la filière (Yérima, 2005).

4. MECANISMES DE DETERMINATION DES PRIX

4.1 Évolution de la formule de détermination des prix dans la filière

Les règles qui prescrivent le mécanisme de fixation du prix du coton-graine ont évolué dans le temps. On peut les regrouper en deux catégories : les règles anciennes définies par le décret

n°275/PC/MFAEP du 11/08/1965 organisant la commercialisation du coton produit au Dahomey (actuel Bénin) et les règles actuelles adoptées depuis 2002.

4.1.1 Les anciennes règles

Les règles dites anciennes ont été appliquées par la Compagnie Française de Développement des Textiles (CFDT) et la Société Suisse d'Aide Technique et de Coopération (SATEC) de 1965 à 1972, et par les sociétés d'État (SONACO, SONAGRI, SONAPRA) de 1973 à 2001. Elles sont au nombre de trois : les règles de calculs basés sur des barèmes de prix – les règles portant sur le calcul de prix plancher et le paiement de plus-value – celles indexant le prix du coton-graine au cours mondial du coton-fibre sans paiement de plus-value (Yérima, 2005).

✓ La règle des barèmes

Les barèmes de prix ont été appliqués pour la première fois par la CFDT et la SATEC qui ont impulsé le développement du coton comme culture d'exportation du Bénin entre 1967 et 1973. Ensuite les différentes sociétés nationales de coton qui ont suppléées la CFDT et la SATEC ont repris à leur compte cette règle des barèmes de 1973 à 1988. Le principe consistait en deux volets : i) le prix du coton-graine de premier choix, c'est-à-dire de qualité supérieure est déterminé à partir de la structure du prix de revient du coton-fibre de la campagne antérieure ; ii) ensuite sont négociées les charges prévisionnelles. Les taux indiqués dans la structure des prix étaient payés quelque soit le résultat (excédant ou déficit) de campagne (ONS, 2000b). Dans ce mode de calcul, seules les charges de l'égreneur exportateur étaient déterminantes. Le prix du coton-graine de deuxième choix, qualité basse commercialisable était fixé en lui appliquant une décote par rapport au premier choix. Le montant de cette décote était arrêté en conseil des ministres sur proposition du Fonds Autonome de Stabilisation.

La Commission Permanente d'Approvisionnement en Facteurs de Production, de commercialisation des produits agricoles et du commerce général (CPAFP) et le Fonds Autonome de stabilisation (FAS), créé en 1967 et devenu par la suite, Fonds de Stabilisation et de Soutien des prix des produits agricoles (FSS) étaient les dispositifs institutionnels qui servaient de cadre de validation de cette règle. Les producteurs y étaient représentés : 24 représentants⁶ (choisis à l'échelle départementale) au sein de la CPAFP et 8 au niveau du FSS. Plusieurs textes de lois et arrêtés interministériels prescrivaient le cadre réglementaire de la règle des barèmes et celui des règles de stabilisation, notamment : trois ordonnances (Ord. N° 12/PR/MFAE du 25/05/1967 ; Ord. N° 75-69 du 18/09/1975 ; Ord. N°75-70 du 18/09/1975) ; trois décrets (décret N°160/PR/MFAEP/AE du 25/05/1967 ; décret N°87-431 du 29/12/1987 ; décret N°88-30 du 20/01/1988) ; deux Arrêtés

⁶ Ces représentants étaient des figurants d'autant plus qu'ils n'étaient pas outillés à comprendre les débats techniques menées au sein de ces institutions.

interministériels (Arr. N° 21/MCT/MF/MDRAC du 03/03/1976 ; Arr. N° 068/MCT/MF/MDRAC du 18/08/1976).

Les principales critiques à la règle des barèmes étaient que celle-ci ne reposait sur aucune étude sérieuse. Elle consistait tout simplement en l'application de forfaits négociés sans possibilité de révision ou de correction de la structure des prix. Les bénéfices générés par les excédents de campagne n'étaient pas partagés avec les producteurs alors que le prix d'achat qui leur est offert diminuait en cas de déficit. La règle n'établissait aucun lien objectif entre la qualité et le prix du coton-graine, de sorte que l'écart de rémunération entre les qualités supérieure et basse de coton-graine était fixé de façon arbitraire, n'obéissant à aucune règle.

✓ **La règle de stabilisation ou du prix plancher assorti de paiement de plus-value**

La crise qu'a connue la filière coton entre 1985 et 1988 a contraint l'État béninois à substituer l'application d'un prix plancher assorti d'une plus-value issue d'excédent de campagne, à la règle des barèmes. La plus-value était payée ex post c'est-à-dire différé par rapport à la campagne qui l'a générée. La règle de calcul reposait sur les résultats consolidés et les éléments du budget de la campagne précédente, les prévisions d'exploitation de la campagne en cours au titre duquel le prix est fixé, les charges d'exploitation des producteurs et sur les prix de cession des intrants (engrais et insecticides notamment).

Le principe consistait à : (i) fixer un prix plancher du coton-graine de qualité supérieure qui était annoncé en début de campagne (généralement en mars-avril) et payé effectivement au producteur lors de la commercialisation du coton-graine. Ce prix était calculé en tenant compte de l'équilibre financier de la filière, du revenu minimum en homme jour en milieu rural et du compte d'exploitation du producteur. (ii) Payer une plus-value en cas de résultat excédentaire de la campagne suivant la clé de répartition suivante : 30 ou 50% aux producteurs, 15 ou 30% à la SONAPRA, 15 ou 20% à l'État et 40 ou 0% pour les réserves de stabilisation versés à l'Office National de Stabilisation (ONS, 2000b ; LARES, 1997). L'allocation pour les réserves de stabilisation était nulle lorsque celles-ci ont atteint leur montant plafond.

Le décret n°91-170 du 25/07/91, portant mise en vigueur des règles de stabilisation et de soutien des prix des produits agricoles ainsi que l'arrêté interministériel n°1988-14/MDRAC/MF/DGM/SA du 17 janvier 1989 définissaient le cadre réglementaire d'application de cette règle de stabilisation. Le prix plancher était fixé par le gouvernement sur décision du conseil des ministres et sur proposition de l'ONS. Il était annoncé aux producteurs par voies de presse. Il était garanti par le FSS, permettait de protéger le producteur contre les variations des cours mondiaux de la fibre et visait l'équilibre financier de la filière.

Les principales critiques à la règle étaient : i) la non indexation du prix plancher aux cours mondiaux de la fibre ; ii) les producteurs estimaient ne pas comprendre les méthodes de calcul compliquées et non transparentes de cette règle de rémunération dans laquelle le prix d'achat du coton-graine dépend de l'équilibre financier global de la filière ; iii) il n'était pas possible de connaître les formules mathématiques permettant de calculer ce prix plancher. Ce manque de transparence amenait d'aucuns à douter de la sincérité de l'administration, notamment celle de l'ONS qui proposait les formules de calcul ; iv) les griefs portaient également sur la représentativité de l'échantillon servant à évaluer le compte d'exploitation du producteur.

✓ La formule Waddell

La formule dite « Waddell » (du nom du consultant qui l'a conçue), de détermination du prix repose sur l'indexation du prix d'achat du coton-graine au producteur, au cours mondial de la fibre. Le principe consistait à répercuter de façon proportionnelle, les variations du cours mondial de la fibre sur le prix d'achat du coton-graine. La formule proposée supprimait la plus-value et maintenait le principe du prix plancher, mais introduisait une variable supplémentaire – le prix d'achat effectivement payé au producteur. Le prix plancher était un prix minimum garanti qui devrait couvrir les coûts de production. Il était annoncé en début campagne (*souvent en avril*). Le prix d'achat était indexé sur la cotation de l'Indice « A » de Liverpool⁷ de la fibre et annoncé aux producteurs en début de campagne d'égrenage (*souvent en novembre ou décembre*). Les deux variables étaient calculées à partir des équations suivantes (ONS, 2000 ; Crole-Rees A. & Soulé B.G., 2001) :

$$Pp = 1,15 (Cmo + (peqe) + (piqi)) / Rh \text{ où}$$

Pp = prix plancher au producteur en FCFA/kg ;

Cmo = coût moyen de la main d'œuvre et du petit outillage en FCFA/ha ;

qe = consommation moyenne nationale d'engrais en kg par ha des cinq dernières années ;

pe = prix du kilogramme (kg) d'engrais vendu à crédit ;

qi = consommation moyenne nationale d'insecticides en litre par ha des cinq dernières années ;

pi = prix du litre d'insecticide vendu à crédit ;

1,15 = multiplicateur qui sert à bonifier le prix plancher d'une marge de 15% ;

Rh = rendement moyen national du coton-graine à l'ha des cinq dernières années ;

$$PACG1 = (IAL - \alpha) * \beta Re * 0,85RE \text{ où}$$

PACG1 = Prix d'Achat du Coton-Graine de premier choix

IAL = moyenne de l'Indice A de Liverpool de mai en septembre.

α = montant en FCFA par kg de fibre, de l'ajustement de l'indice afin de tenir compte du différentiel (d) de prix FOB à CIF et de la plus-value (pv) par kg de Kaba (qualité haute de fibre béninoise) vendu.

Re = rendement à l'égrenage ou taux d'égrenage de la campagne précédente

⁷ L'Indice A de Liverpool est calculé par Cotton Outlook depuis 1966. Il se veut représentatif du niveau des prix d'offre de coton-fibre sur le marché. C'est la moyenne des cinq cotations les moins élevées d'une sélection de quinze indices dont l'Indice Africain. Il fait référence au grade « middlind » américain de longueur de soie 1''3/32 et correspond dans le cas du Bénin au Bela 1''3/32.

β = poids relatif du coton-graine dans la structure du coût de revient du coton-fibre (cet élément est considéré comme fixe dans les calculs).

0,85RE = résultat d'exploitation après déduction de la marge bénéficiaire des égreneurs fixée à 15%

Le prix d'achat du coton-graine de deuxième choix est obtenu en appliquant une décote par rapport au prix du premier choix c'est-à-dire au prix de la qualité supérieure.

Deux arrêtés ministériels consacraient la légitimité de cette règle de calcul : Arrêtés N°467/MDR/DC/CC/CP du 22/12/1997 et N°468/MDR/DC/CC/CP du 22/12/1997. L'Office National de Stabilisation qui a remplacé le FSS et la Commission interministérielle étaient les deux institutions chargées de l'application de la règle.

La formule « Waddell » a été appliquée sur deux campagnes seulement, à cause de son inadéquation avec l'instabilité du marché international de coton-fibre et du poids considérable qu'elle donnait aux égreneurs. À l'unanimité, producteurs, égreneurs, et État constatèrent qu'elle ne sécurisait ni les acteurs, ni la filière elle-même. La plus-value était supprimée et par voie de fait, la fonction critique de financement du développement local qu'elle permettait aux organisations paysannes de réaliser, notamment la construction des infrastructures socio-communautaires (écoles, centres de santé, résidences universitaires etc.). Les producteurs n'avaient pas de revenu garanti (le prix plancher n'était en fait pas garanti), ce qui constituait une menace pour la filière dont la rentabilité est mitigée. Les égreneurs tiraient rapidement le prix d'achat vers le bas dès qu'ils observaient un quelconque fléchissement du cours de la fibre en début de commercialisation. Les producteurs n'obtenaient aucune compensation si les cours remontaient avant même le début de l'égrenage ou en cas d'excédents de campagne. Ces derniers étant accaparés par les égreneurs qui engrangeaient de surcroît, la marge des 15% de l'ancienne règle de calcul et les recettes issues de la vente des graines. La révision du prix d'achat en début de commercialisation désabusait les producteurs sur l'avantage de cette règle. Le résultat d'exploitation et le poids du coton-graine dans la structure du coût de revient de la fibre supposés fixes dans le modèle de calcul ne le sont pas dans la réalité (Yérima, 2005).

Ces nombreuses lacunes et les risques encourus que la filière s'effondre ont amené les acteurs à modifier cette règle en opérant quelques ajustements dont le rétablissement de la plus-value, la garantie du prix plancher, la participation des usines privées à la constitution des réserves de stabilisation.

La règle de calcul proposée par l'ONS pour éviter que la filière s'effondre, repose sur les articles 5 à 11 et 15 du projet de loi portant mise en vigueur des règles de stabilisation du coton. Les équations de la formule « Waddell » sont maintenues. Les vraies modifications portent sur le rétablissement d'un prix plancher effectivement garanti, de la plus-value et du fonds de stabilisation. Le prix d'achat est cette fois-ci, décomposé en « prix initial » et « prix final ». Le « *prix initial* » est le prix d'achat

annoncé en début de campagne. Il est déterminé en mars sur la base de la *moyenne prévisionnelle* de l'Indice Africain de Liverpool (IAL) de mai à septembre de la campagne en cours (année n). Le « *prix final* » est le prix d'achat effectivement payé. Il est calculé sur la base de la *moyenne réelle de IAL* de mai à septembre et déterminé en janvier de la même campagne, mais en année n+1, c'est-à-dire plus tard que dans le mécanisme proposé par Waddell.

Mais cette règle modifiée n'a survécu que deux ans à cause notamment le retard qu'accuse la campagne d'égrenage dès que les négociations sur la fixation du prix final mettent du temps à aboutir.

4.1.2 Les règles actuelles

Les règles actuelles reposent sur des négociations interprofessionnelles. Elles ont été définies en septembre 2002 sous l'égide du Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Promotion de l'Emploi (MICPE) par les principaux protagonistes de la filière coton : les producteurs représentés par leur organisation faîtière et les égreneurs. Elles sont basées sur le principe du prix d'achat garanti et du fonds de réserve définis de la manière suivante (AIC, 2003) :

- Le prix garanti au producteur est le Prix selon les Charges du Producteur (PCP). Il est déterminé en fonction du Prix selon la Tendance du Marché (PTM) et est fixé au début du mois d'avril. Il permet à chaque producteur de décider de son niveau d'engagement dans la culture du coton.
- Le prix d'achat au producteur est fixé sur la base du Prix du Marché (PM), minoré de la contribution au fonds de réserve de stabilisation lorsque PM est supérieur à PCP. Dans le cas où PM est inférieur à PCP, le prix d'achat équivaut à ce dernier. Un prélèvement est ainsi effectué sur le fonds de réserve pour couvrir l'écart entre le PCP et le PM.
- Le Fonds de Réserve (FR) est alimenté par une partie de l'écart positif entre PM et PCP, c'est-à-dire lorsque $PM > PCP$. Il permet de payer le prix garanti au producteur lorsque $PM < PCP$ en faisant un prélèvement correspondant à la différence entre PM et PCP.

Les trois équations servant à déterminer les différents prix PCP, PTM et PM sont les suivantes :

$$PCP = [Mo + N_1 Pe + N_2 Pi] / Rc \quad (1) \text{ avec}$$

PCP = prix de l'offre selon les charges du producteur

Mo = coût de la main d'œuvre et autres charges hors intrants

N₁ = consommation normalisée d'engrais à l'ha, exprimée en kg

Pe = prix du kg d'engrais vendu à crédit

N₂ = consommation normalisée d'insecticide à l'ha, exprimée en litres

Pi = prix du litre d'insecticide vendu à crédit

Rc = rendement normalisé du coton-graine à l'ha

Le PCP garanti fait référence au coût de revient du coton-graine sur la base des charges normalisées de production, c'est-à-dire des coûts issus du respect de l'itinéraire technique préconisé par la

recherche. Il est également fonction du prix de la cotation de l'indice africain de Liverpool et du cours du dollar (Yérima, 2005).

$$\mathbf{PTM = (Pfob - Crhcg + Mgc) (1-me)Re} \quad (2)$$

PTM = prix selon la tendance du marché du mois de mars

Pfob = prix de vente fob du kg de coton-fibre = (IAL * \$ * 2,20463) – fret avec

IAL = moyenne du mois de mars de l'Indice Africain de Liverpool ;

\$: cours moyen en mars du dollar US en FCFA ;

2,20463 = nombre de livres dans un kg de coton-fibre ;

Fret = montant en FCFA/kg de fibre du fret maritime du port de Cotonou à port européen

Crhcg = coût de revient du coton-fibre hors coût du coton-graine (coût réactualisé tous les 3ans)

Mgc = marge sur graines de coton = (Pvgc*(Rg/Re)) où

Pvgc = prix de vente net des graines de coton aux industries locales

Rg = rendement moyen national en graine à l'égrenage de la campagne précédente validée par la recherche

Re = rendement moyen national en fibre à l'égrenage de la campagne précédente validée par la recherche

me = marge bénéficiaire des égreneurs

$$\mathbf{PM = (Pfob - Crhcg + Mgc)(1-me)Re} \quad (3) \quad \text{où}$$

PM = prix selon la tendance du marché au mois d'octobre

Pfob = prix de vente fob du kg de coton-fibre = (IAL*\$*2,20463)-fret

IAL = moyenne de mars en septembre ;

\$ = cours moyen du dollar US en FCFA de mars en septembre

Crhcg , Mgc, Re et me idem qu'en (2)

Ces règles sont validées par l'AIC qui met à la disposition de tous les acteurs, les données exogènes portant sur le cours du dollar, le prix selon la tendance du marché, le prix du marché de coton-fibre etc.) et celles produites par la recherche : informations sur la normalisation des consommations d'intrants et l'estimation du rendement à l'hectare du coton-graine.

4.2 Principales critiques de la formule actuelle de détermination des prix et enjeux des formules prix fixe et prix flexible

La première grosse critique à la formule actuelle est l'absence de transparence dans la révélation des charges des sociétés d'égrenage. Les producteurs sont victimes de par les règles actuelles, d'une asymétrie d'informations, puisqu'il n'existe pas de système efficace de vérification des charges hors coût de coton-graine des égreneurs. Cette asymétrie est d'autant plus forte que la SONAPRA qui jouait un quasi rôle d'arbitrage de ces charges ne peut être une référence du fait de la privatisation de son outil industriel. Même sur injonction de l'État, rien n'est bien sûr que les sociétés privées y compris la société mixte SODECO nouvellement créées vont être transparente dans l'édition de leurs charges. De ce point de vue, les calculs de prix basés sur les charges communiquées ou révélées et non pas réelles des sociétés cotonnières sont biaisés.

La deuxième critique porte sur le fait que la disponibilité du fonds de réserve est conditionnée par l'application d'un code de gestion efficace et transparente.

La troisième critique de la nouvelle formule est que les intrants, les coûts de la main d'œuvre et du petit outillage sont les seuls facteurs de productivité pris en compte dans les calculs. La partie de l'effort qui différencie les producteurs et détermine la qualité du coton n'est pas pris en considération.

La formule cherche à concilier la fixité et la flexibilité du prix du coton-graine avec une tendance marquée vers l'adoption de prix flexible. Dans la réalité les prix reçus par les producteurs sont déterminés par ceux selon la tendance du marché au mois d'octobre appelés prix du marché. Mais ils ne doivent pas recevoir une rémunération inférieure au prix selon les charges du producteur (PCP).

4.3 Problématique d'un fonds de lissage

Le fonds de lissage est constitué par ce qu'il convient d'appeler au Bénin le Fonds de Soutien(FS) ou de réserve. Sa principale fonction est la stabilisation du prix. En effet, lorsque le PM minoré de la contribution au fonds de réserve qui doit être payé au producteur est inférieur au PCP, la différence est prélevée sur le FS. Réciproquement, lorsque le PCP est supérieur au PM la différence prélevée au FS est payée aux sociétés cotonnières. Ainsi le marché dicte sa loi mais les chocs sont amoindris par un mécanisme qui permet de sécuriser la filière et les revenus des acteurs. Bien que son principe soit acquis et consensuellement accepté de tous les acteurs et formalisé dans l'accord cadre AIC-État de 2004 (article 18c), le FS n'est pas jusqu'à présent fonctionnel et les écarts sont souvent financés par les subventions de l'État. Le retard qu'accuse l'opérationnalisation du fonds s'explique la non identification d'un mécanisme de financement durable. Faut-il faire un réarmement de la contribution des acteurs au financement des fonctions critiques ou consacrer une partie des fonds de ces fonctions à la provision du FS ? Comment fixer la contribution de l'État au financement du fonds et selon quelles modalités ? Faut-il une contribution conjoncturelle ou annuelle à l'instar des aides à la presse privé ?

En cas de longues périodes de vaches grasses, les ressources accumulées à travers le FS serviront à quoi ? Quelle sera l'autonomie de l'AIC dans la gestion de ce fonds et le mécanisme de contrôle crédible qui garantira la transparence cette gestion et la non dissipation des ressources ? Depuis la signature de l'accord cadre, ces questions ne sont pas clairement résolues pour permettre au FS d'être opérationnel.

La réserve qu'il faut faire à l'application du FS ou de cette forme de coordination est l'éventualité d'une intervention massive de l'État lorsque le PM devenait inférieur au PCP sur longue période soit du fait de la faible compétitivité des producteurs ou des défaillances du marché mondial de fibre. Cette intervention, lorsqu'elle est effective, peut entraîner des réactions en chaîne. En effet, les ressources allouées aux acteurs de la filière provenant des contribuables, d'autres travailleurs de l'État peuvent saisir cette opportunité pour faire des revendications catégorielles. Ce phénomène est observé depuis 2006 avec le paiement des dettes sur intrants qui a poussé les centrales syndicales de la fonction publique à réclamer leurs arriérés salariaux de plusieurs décennies et les producteurs qui exigent aujourd'hui une subvention directe du prix du coton-graine jugée plus efficace que celle sur les des intrants.

4.4 Quelle formule souhaitée

La formule actuelle n'est pas fondamentalement contestée. Toutefois elle pourrait être plus efficace si le système de distribution des intrants est réaménagé. Trois types de réaménagement sont souvent proposés par les producteurs et les institutions de l'État : i) la suppression de la caution solidaire ; ii) les subventions éventuellement versées non plus aux IDI mais aux producteurs ; iii) la gestion des crédits individuels sur intrants par les CLCAM qui font preuve de plus d'efficacité dans les recouvrements sans que cela cause de préjudices collectifs aux membres des GVPC.

5. DEFAILLANCES DE MARCHE ET DE COORDINATION

5.1 Mécanismes et évolution de la commercialisation des intrants

La commercialisation des intrants est basée sur les appels d'offre d'importation et de distribution, la collecte des intentions d'achat des producteurs par le biais de leurs CCPC ou démarchage de la clientèle et sur les facteurs institutionnels de facilitation de la distribution et mise en place des produits. Le tableau n°10 montre l'évolution du système d'approvisionnement en intrants coton entre 1992 et 2006.

La gestion de la sous filière intrants est d'une importance capitale. Non seulement qu'elle pèse 30 milliards de FCFA, elle fonctionne essentiellement sur crédits et dépend à la fois des garanties de financement des IDI et des égreneurs, mais aussi de celles de remboursement des producteurs.

L'instance responsable de la passation de marché est la CIC (Commission Intrants Coton). Elle était présidée par la FUPRO (Fédération des organisations de producteurs) et regroupe notamment des représentants des IDI et des égreneurs. Tous les acteurs de la filière étaient donc représentés. La CAGIA prépare les dossiers et fournit tous les renseignements nécessaires aux fonctionnements de la CIC.

Tableau n°10 : Évolution du système d'approvisionnement en intrants coton de 1992 à 2009

Période	Avant 1992	De 1992 à 1999	De 2000 à 2003	De 2003 à 2005	2006 à 2009
Acteurs concernés :	Sous filière organisée et opérée à 100% par la SONAPRA.	Arrivée progressive d'opérateurs privés en tant qu'importateurs et distributeurs d'intrants (IDI). La gestion du système reste du ressort de la SONAPRA.	Continuité du rôle octroyé aux IDI. Mais la gestion du système est placée sous la responsabilité des producteurs (à travers la CAGIA mandatée par l'interprofession).	L'État intervient en obligeant la réintégration des IDI disqualifiés. Un système de cotation est mis en place, toujours sous la gestion de la CAGIA.	L'État intervient en obligeant la séparation des fonctions d'importations à celles de distribution. Un système de distribution par appel d'offre est mis en place, sous l'égide de l'AIC ; la CAGIA est liquidée et la CAI est créée
Type de système :	Appel d'offre international. Distribution depuis Cotonou par la SONAPRA.	Appel d'offre national (partie dédiée aux IDI, qui importent et distribuent) + Appel d'offre international et distribution par la SONAPRA d'un quota lui restant attribué.	Appel d'offre national aux IDI pour l'importation et la distribution d'intrants. La SONAPRA se retire du système et ne constitue plus de stock tampon servant pallier les défaillances des IDI.	Appel d'offre national aux IDI pour l'importation et la distribution d'intrants.	Appel d'offre aux IDI pour l'importation et la distribution d'intrants. Deux types d'appel d'offre sont exécutés : appel d'offre international pour les importations et appel d'offre national pour la distribution.
Instance de sélection :	SONAPRA		CIC (Commission Intrants Coton) de l'AIC		
Processus de sélection :	Interne à la SONAPRA	Un appel d'offre est lancé ; il informe les IDI des zones à desservir et des intrants à livrer. Chaque IDI fournit une liste des zones où il a passé avec les groupements de producteurs un accord (prioritaire ou supplétif) de fourniture d'intrants + une offre financière pour la fourniture d'intrants. L'instance de sélection attribue les marchés aux IDI à condition qu'ils alignent leur prix sur le moins disant. Des commandes fermes sont passées avec les groupements de producteurs et les intrants sont importés et distribués ; une attestation de bonne mise en place est établie, permettant une reconduction du droit d'opérer pour l'IDI.	La procédure de présélection des IDI est abandonnée. L'appel d'offre se limite à demander aux IDI de proposer des offres financières pour la fourniture et la distribution d'intrants. Le moins disant obtient la part du marché qu'il a demandée. Le reste du marché est réparti aux IDI d'accord d'aligner leur prix sur le moins disant.	Deux importateurs sont retenus: le premier exécute 60%±10% des besoins et le second 40%±10% Chaque distributeur fournit les agréments et les bordereaux de commandes fermes fournis par les CCPC qui lui ont attribué le marché de leurs communes et par la CSPR.	

Source : Bidaux & Soulé et actualisation de l'auteur

Le système de sélection des IDI est constitué de deux phases :

- Une phase de pré sélection où les IDI doivent démarcher leur future clientèle (les GV ou GVPC). Les prix de cession étant les mêmes pour l'ensemble du pays, ils sont calculés postérieurement à partir des offres financières des IDI et des frais d'approche. L'argument prix n'est pas un critère de choix pour les producteurs. Les IDI doivent donc persuader leur future clientèle avec d'autres arguments (qualité du service notamment). La voie est aussi ouverte pour des arguments plus percutants (ristournes, émoluments des responsables d'OPC, etc.).
- Une phase de sélection où les parts de marché acquises sur le terrain par les IDI sont confirmées à condition que ceux-ci alignent leurs prix à ceux du moins disant. Les plus disant ne perdant pas de part de marché s'ils s'alignaient sur le moins disant, le risque est inexistant.

De ce fait, les IDI ne sont plus incités à proposer activement le prix le plus bas dès le début des négociations.

L'introduction en 2004 du système de cotation, change la situation. Le système de recherche de clientèle disparaît. Des lots sont proposés et répartis en priorité au moins disant. Les IDI sont donc incités à proposer d'emblée des prix concurrentiels s'ils ne veulent pas perdre des parts de marché. Par contre, les producteurs n'ont plus leur mot à dire dans le choix de leur IDI. Ils se voient attribuer un IDI par la CIC, qui n'est pas forcément celui qu'ils auraient préféré même en se basant uniquement sur des critères purement techniques. De leur côté, les IDI ne sont pas incités à proposer à tout prix le meilleur service. Onze (11) IDI bénéficiant d'agrément officiel peuvent répondre à l'appel à cotation dont 8 dépendraient (aucune possibilité de vérification) d'une même constellation économique (Bidaux et Soulé, 2005)

Mais l'apparition des réseaux parallèles a fait perdre de facto à la CAGIA, une partie du contrôle qu'elle avait sur le dispositif d'approvisionnement et de distribution, ces réseaux ne passant pas par elles pour acquérir des parts de marché.

5.1.1 Les appels d'offre depuis 2006

Avec la disparition de la CAGIA et la circonscription des attributions de la CAI à l'offre d'intrants agricoles autres que ceux du coton, les appels d'offre pour la fourniture des intrants coton sont actuellement lancés par l'AIC. L'appel d'offre est international en ce qui concerne les importations et national sur le segment de la distribution.

Dans le premier cas, deux importateurs sont retenus comme nous le soulignons supra, compte tenu des leçons tirées des problèmes de coordination et de contrôle inhérents à l'adjudication de plusieurs

soumissionnaires, mais à condition que le second retenu s'aligne sur le prix du moins disant ; ce qui confère au marché d'importation des intrants coton, le caractère d'un duopole ou d'un monopole.

Les importations sont éclatées en deux lots indivisibles chacun : engrais et produits phytosanitaires. Chaque soumissionnaire peut présenter une offre pour un ou les deux lots. Les intrants sont en principe contrôlés par une société agréée par l'administration béninoise à leur sortie de l'usine de fabrication ou avant d'être embarqués à destination du Port de Cotonou. Ils sont ensuite soumis au contrôle de qualité sous palan Port de Cotonou avant d'être vendus aux distributeurs, par les services de la protection des végétaux de la direction de l'agriculture (SPVCP/DAGRI) et le centre de recherche agricole coton et fibre de l'Institut nationale des recherches agricoles du Bénin (CRA-CF/INRAB). Les stocks doivent être disponibles dès le début de la campagne de production qui commence souvent au mois de mai dans la Région Nord du Bénin. Les importateurs sont autorisés à garder leurs stocks résiduels sous douane et à les vendre la campagne suivante. L'importateur a 90 jours au maximum pour rendre effective la disponibilité des intrants sous palan Port de Cotonou ; il doit livrer la totalité des intrants pour lesquels il a soumissionné. Enfin sauf en cas de force majeure, aucun importateur n'est autorisé à fournir plus de $60\% \pm 10\%$ des besoins exprimés (AIC, 2009).

S'agissant de la distribution, il est affecté à chaque commune productrice de coton, un seul distributeur sélectionné sur appel d'offre et selon le choix du CCPC qui délivre à ce dernier, une lettre d'agrément. Le distributeur est obligé de s'approvisionner auprès des importateurs sélectionnés, sous palan Port de Cotonou. Il est autorisé à prendre en compte dans son offre, ses stocks résiduels à condition que ceux-ci soient contrôlés en bon état par l'AIC. Les distributeurs retenus disposent de 45 jours pour approvisionner les GVPC à partir du port de Cotonou suivant un prix fixé par l'AIC et homologué par le gouvernement, sur la base d'une marge bénéficiaire de 3% du chiffre d'affaires et du principe que la CSPR retiendra à la source 1% des créances recouvrées au titre de la contribution aux fonds des fonctions critiques (AIC, 2009).

Le nouveau système d'offre pour la fourniture d'intrants aux producteurs comporte des défaillances formelles. Le second importateur à qui il est attribué dans la pratique, 40% des volumes plus ou moins 10% de stocks résiduels s'adresserait⁸ souvent au soumissionnaire classé premier pour acquérir ses commandes, consacrant ainsi un monopole de fait à l'importation des intrants coton au Bénin. La prise en compte formelle et explicite des stocks résiduels dans les termes des conditions d'appel d'offre consacre de fait, le duopole mais également un monopole implicite de la fourniture d'intrants à la SDI. Elle exclut les nouveaux entrants dans le marché d'importation. Le système d'appel d'offre d'importation des intrants coton a fini par transférer le monopole d'État d'avant la réforme à un monopole privé dont le pouvoir de pression est si énorme qu'il capable d'hypothéquer une campagne

⁸ Il n'a pas été possible d'obtenir la confirmation officielle de cette information ce qui justifie l'emploi du conditionnel

agricole. La séparation des fonctions de distribution et d'importation n'a pas empêché que les importateurs créent des sociétés de distribution attribuées à des tiers pour mener conjointement les deux activités, contournant ainsi les dispositions légales qui interdisent l'exercice de la fonction d'importateur et de distributeur par le même agent économique.

Le contrôle de qualité des intrants n'est pas contradictoire en raison de l'inexistence d'une contre vérification au niveau de la distribution. Ce contrôle n'est pas non plus transparent au niveau des importations. Il n'est pas formellement prescrit à la livraison au niveau du magasin GVPC. Le bon état du stock résiduel du distributeur est vérifié uniquement au niveau de son magasin et non la qualité des intrants. Ce qu'il laisse supposer que des intrants de mauvaise qualité conditionnés en bon état peuvent être vendus aux producteurs. L'opinion courante que certains producteurs utilisent mal les intrants est ainsi retenue contre eux pour justifier les forfaits des IDI qui se défendent en arguant que leurs stocks sont toujours contrôlés avant leur mise en place. La clause contractuelle qui limite à 60% \pm 10% des besoins exprimés le volume maximal qu'un seul importateur peut fournir est utilisable par l'importateur dominant pour acquérir une position de monopole ou pour conforter cette position. Les conditions d'octroi de la totalité de la demande d'importations à la SDI en 2006 après le blocage des négociations sur les prix alors que la campagne débute, montrent que les termes « cas de force majeure » contenus dans le contrat peuvent être utilisés de façon opportuniste par les importateurs.

5.1.2 La collecte des intentions d'achats des distributeurs et les procédures d'affectation des zones de mise en place des intrants

Au-delà du respect des conditions d'appel d'offre, le choix d'un distributeur dépend des agréments qu'il obtient auprès des conseils communaux des producteurs de coton (CCPC) pour la fourniture des intrants aux GVPC membres de ces conseils. La course à la collecte des intentions d'achats c'est-à-dire le démarchage de la clientèle pour l'obtention des commandes fermes auprès des CCPC met en concurrence les distributeurs d'intrants et entraîne toutes formes de coopération avec les responsables des conseils. En effet comme par le passé, les distributeurs parmi lesquels se trouvent les anciens IDI exclus du marché d'importation doivent persuader leur future clientèle, cette fois-ci les CCPC et non plus les GVPC, d'acheter leurs produits. Ainsi le font-ils toujours, avec des arguments autres que la qualité du service. La voie est encore ouverte pour les arguments plus percutants (ristournes, émoluments ou intéressements des responsables d'OPC, etc.). Le mécanisme de cooptation de ces responsables se joue à ce stade de coordination. La CIC n'impose plus de commune cliente aux distributeurs. Le CCPC choisit son fournisseur pour le compte de ses GVPC, même si ces derniers ne partagent pas forcément ce choix. L'avantage est de limiter le démarchage coûteux de la clientèle des distributeurs à l'endroit des GVPC disséminées dans les zones rurales souvent reculées et enclavées, aux CCPC siégeant dans les chefs-lieux des communes, pour leur faire bénéficier d'une économie énorme des coûts de transaction et pour promouvoir la fidélisation des relations. Le désavantage est

que les producteurs se voient imposer les choix des responsables des CCPC qui sont souvent mus par les niveaux d'intéressement ou d'émoluments, donc par leurs propres intérêts.

5.1.3 Les délais de mise en place des intrants et les facteurs clés qui les impactent

Plusieurs facteurs impactent les délais de mise en place des intrants : la durée de gestion des appels d'offre et de sélection des IDI adjudicataires ; le délai de disponibilité des intrants sous palan Port de Cotonou ; l'efficacité du système de transport etc. D'une façon générale, les intrants ne sont pas mis à disposition dans les délais, en dépit des plaintes récurrentes des producteurs de la mise en place tardive.

La mise en place tardive survient lorsque les producteurs ou la CIC jugent les prix de cession trop élevés par rapport au prix du kilogramme de coton-graine et que les négociations perdurent pour arriver à un consensus. Certains distributeurs retardent également la mise en place à temps afin de réduire les phénomènes de détournements des intrants. En effet, lorsque la mise en place est se fait très tôt (de février à avril comme cela se faisait au moment de la gestion publique de la sous filière intrants), une partie des intrants est soit bradée par certains producteurs aux commerçants qui les leur revendent plus cher le moment venu soit détournée par certains responsables qui mettent leur GVPC en situation d'impayé. Mais, les retards s'expliquent en général par l'absence de dispositif de contrôle de la mise en place effective liée à la non fixation ferme des dates de livraison magasin GVPC par l'AIC et par l'inexistence de mesure coercitive en l'encontre des distributeurs peu scrupuleux. Pour un ancien directeur régional de la SONAPRA, « les retards aussi bien dans la mise en place des intrants que dans les autres opérations techniques de la filière sont dus à l'incapacité actuelle de la société béninoise globale de gérer le temps de manière optimale. Pourtant les peuples qui savent mieux gérer le temps progressent plus vite que ceux qui pensent qu'ils en ont suffisamment qu'ils peuvent en user à volonté».

5.1.4 Les facteurs et institutions de facilitation de la distribution d'intrants et les goulots d'étranglement

Trois principaux facteurs déterminent la facilitation de la distribution des intrants dans les GVPC : le système de transport, les infrastructures de stockage et la coordination des opérations de mise en place qui ressortent des attributions des CCPC qui leur sont conférées par les distributeurs et qui sont rémunérées par ces derniers.

Le système de transport des intrants est disponible et efficace lorsque les calendriers de mise en place sont respectés. En général, les périodes de mise en place des intrants dans les magasins de GVPC sont choisies pour correspondre avec celle de la commercialisation du coton-graine. De la sorte, les camions qui évacuent le coton-graine vers les usines d'égrenage sont utilisés en retour pour assurer les livraisons d'intrants. Le système présente ainsi trois avantages : i) le transport des intrants est effectué

à temps avant le début de l'hivernage ; ii) le déchargement des intrants est facilité par la disponibilité de main d'œuvre occasionnelle étant donné que les producteurs qui attendent de charger les cargaisons de coton-graines représentent sur place cette main d'œuvre ; iii) les déchargements ne sont plus faits dans la nature comme cela est courant pendant l'hivernage si le transporteur refuse de prendre le risque d'amener sa cargaison à destination des zones enclavées ou inaccessibles.

Tous les GVPC n'ont pas de magasins de stockage. L'insuffisance de cette infrastructure constitue un important goulot d'étranglement de la mise en place et de l'efficacité de la gestion des intrants dans les GVPC.

Les CCPC sont chargés de coordonner la mise en place des intrants magasin GVPC. Des frais de prestation leurs sont payés par litre d'insecticides et par kilogramme d'engrais reçus pour accomplir cette coordination. Mais ces institutions ne contrôlent pas toujours la mise en place effective des intrants. Elles se contentent le plus souvent d'indiquer au transporteur la destination finale du produit (la première destination étant le chef-lieu de commune) et de considérer qu'une mise en place est parfaite dès lors que le bordereau de livraison/réception est paraphé par un responsable voire un membre de GVPC. Les défaillances de coordination de la mise en place sont à l'origine des disparitions et détournements des intrants.

5.1.5 Les défaillances de l'État

Les défaillances de l'État sont perçues à travers les réserves et mutisme qu'il a et son incapacité d'aider efficacement à la recherche de solution aux dérives des acteurs. Cette attitude parfois de laisser-faire est interprétée par certains acteurs privés et l'AIC comme un refus implicite de reconnaître la légitimité de l'interprofession. Alors que l'organisation de filière constitue un axe stratégique de la politique du Gouvernement dans le secteur coton, et qu'il n'existe pas d'alternative à la gestion interprofessionnelle pour garantir cette organisation dans un contexte de libéralisation, l'État n'a pas apporté un soutien suffisant au développement de ce mode de gestion collective. Bien plus, il n'a pas apporté et les réponses appropriées aux difficultés de l'interprofession et aux premiers dysfonctionnements qui ont mis en cause la viabilité de la filière, en particulier la fragilisation des familles professionnelles qui contraignent l'AIC à inviter dans la cadre de la programmation de ses activités toutes organisations et réseaux au lieu de se limiter à leurs représentations souvent contestées.

De même, les nombreux Arrêtés interministériels⁹ relatifs à l'organisation de la commercialisation du coton graine, à l'organisation de l'importation et de la distribution des intrants coton, pris en 2003 et

⁹ - Arrêté N°2003-016/MICPE/MAEP/DC/SG/DCCI du 14 mars 2003 fixant les conditions d'importation et de distribution des intrants coton en République du Bénin.

- Arrêté N°2003-022/MICPE/MAEP/DC/SG/DCCI du 07 mai 2003 portant organisation en République du Bénin de la commercialisation du coton-graine.

- Arrêté N°2005-081/MICPE/MFE/DC/SG/DCCI/DGID/DGDDI du 29 juillet 2005 fixant les modalités

2005, quatre à six ans après la création de l'AIC, pour renforcer la gestion interprofessionnelle et en application des Décrets 99-537 et 2000-294 cités plus haut sont restés lettre morte ou difficiles à appliquer. L'État n'a pris ex ante, aucune disposition pour assurer le bon fonctionnement de la filière dans le nouvel environnement de libéralisation. Il se limite à l'arbitrage des conflits dont il est parfois l'instigateur en favorisant ou en avalisant par mutisme les comportements contraires aux règles collectives et aux arrêtés, entre les acteurs privés, chacun d'eux étant à la poursuite des ses intérêts personnels (AIC, 2007).

5.2 Évolution du système de commercialisation et plan d'évacuation du coton-graine vers les usines d'égrenage

Le système de commercialisation fonctionne essentiellement sur la délégation des tâches. La commercialisation primaire est assurée par les OPC notamment les Marchés Autogérés (MA), les GVPC, et les CCPC. La collecte et l'évacuation du coton-graine est confiée à la CSPR qui a la charge des paiements des producteurs de façon décadaire et du recouvrement crédits intrants. La Direction de la Promotion de la Qualité et du Conditionnement des produits (DPQC) réalise le classement du coton-graine avant la commercialisation primaire sous mandat de l'AIC et sa contre expertise à la réception dans les usines d'égrenage sous mandat des sociétés cotonnières. L'AIC coordonne le système sous mandat des différentes familles professionnelles de la filière.

5.2.1 La commercialisation primaire du coton-graine et son évolution

Bien avant la réforme actuelle de la filière, la commercialisation du coton-graine a été déléguée aux organisations des producteurs de coton. Ces dernières exécutent quatre fonctions clés de la commercialisation : i) la mise en place physique des marchés de collecte réalisée par les MA ; ii) le pesage du coton-graine et la réfection des pistes d'évacuation par les GVPC et les MA ; iii) le lancement de la campagne de collecte et sa coordination par les CCPC sur instruction de l'AIC ; iv) le classement du coton-graine effectué par quelques centaines d'agents de la DPQC et de techniciens supérieurs recrutés par l'AIC en appui à ces agents. Un contrat de classement lie l'AIC à la DPQC pour cette activité.

Les CCPC et les GVPC perçoivent une rémunération forfaitaire appelée fonds des prestations de service payés par les égreneurs qui en principe devraient exécuter eux-mêmes la collecte primaire du produit ce qui reviendrait plus onéreux et pèserait sur le prix d'achat du coton-graine. Les GVPC reçoivent également des ristournes ou des moins payés issus des différences de poids entre les quantités de coton-graine commercialisé sur le marché de collecte et celles réceptionnées aux usines d'égrenage. Les nombreux impayés enregistrés dans certaines zones de production et liés au mauvais

d'enlèvement et de mise en consommation des intrants coton en République du Bénin
- Arrêté N°2005-010/MICPE/MAEP//DC/SG/DCCI/DCE du 18 février 2005 fixant la liste des Sociétés importatrices et distributrices agréées des intrants coton en République du Bénin

fonctionnement de la caution solidaire ont conduit au non paiement ces dernières années de ces ristournes et des frais de prestations qui sont collectés par la CSPR pour éponger les dettes sur intrants.

5.2.2 Les plans d'évacuation du coton-graine vers les usines d'égrenage : mécanisme et évolution

Les plans d'évacuation du coton-graine reposent sur l'exécution des quotas d'approvisionnement attribués aux différentes sociétés d'égrenage. Élaborés par l'AIC et exécutés par la CSPR, ces plans fonctionnent sur un mécanisme d'approvisionnement par échelles emboîtées (zones d'approvisionnement proche, médiane et éloignée) suivant : i) une méthode d'équilibrage ou de répartition de la qualité supérieure du coton-graine qui évite de pénaliser les usines installées dans les zones à forte concentration de coton de basse qualité ; ii) un schéma d'allocation qui permet de compenser la sous capacité des usines installées en zones marginales de production dans la Région Sud du Bénin. Un tableau de bord permet à la CSPR de suivre les évacuations sur les différentes usines et d'arrêter l'approvisionnement d'une usine dès qu'elle atteint son quota. Des bordereaux de chargement et de déchargement permettent de suivre les flux des produits.

Ce mécanisme a fonctionné assez bien sous la SONAPRA. Mais il a été particulièrement éprouvé entre 2000 et 2007 avec les dissidences qui sont apparues parmi les égreneurs et la multiplication des réseaux d'OPC. Les sociétés d'égrenage détournaient les cargaisons destinées à d'autres et les disparitions de coton-graine étaient devenues monnaie courante. Mais en 2008 avec la création de la SODECO ces défaillances ont disparu. Lorsqu'un transporteur changeait de destination en vue d'accroître ses recettes, il est payé au tarif de la destination qui lui a été attribuée. Les pertes subies par les transporteurs habitués à ces pratiques les ont contraintes à la discipline.

5.2.3 Les critiques et les oppositions aux plans d'évacuation

Les critiques qui sont portées contre les plans d'évacuation (PE) reposent sur l'incapacité de la CSPR de lutter contre les fraudes et les détournements de coton-graine et sur l'iniquité qui semble caractériser l'ajustement des quotas d'approvisionnement. La CSPR n'est jamais parvenu à intercepter les cargaisons détournées et à les rediriger vers leurs destinations officielles. Elle n'a jamais pu prendre des mesures coercitives pour empêcher ces pratiques qui pénalisent les producteurs. L'attitude passive de la CSPR est interprétée du côté des producteurs par le fait que les disparitions de coton-graine et leurs détournements ne diminuent pas les revenus des responsables du groupement d'intérêt économique. Du côté des égreneurs, les détournements entraînent la diminution de leurs revenus du fait de la non atteinte des quotas qui leur sont attribués. Ils ne causent aucun préjudice à la CSPR. Cependant, la centrale n'est pas responsable des défaillances du plan d'évacuation qui sont imputables à la concurrence déloyale que livrent les sociétés d'égrenage financièrement puissantes aux sociétés à faible assise financière, pour maximiser leur approvisionnement en l'absence de mécanisme de contrôle et de sanctions. Non seulement les plus faibles sont victimes des défaillances du PE, elles sont

aussi victimes des lacunes qui caractérisent la distribution des quotas. En effet, les prévisions de production sur lesquelles repose en fait la répartition des quotas sont peu fiables. La production réelle n'est pas connue a priori et les écarts sont souvent énormes entre les prévisions et les réalisations effectives. La non fiabilité des prévisions ouvre une brèche aux égreneurs qui se battent pour atteindre les quantités qui leur sont théoriquement attribuées d'autant plus que les accords de campagne restent toujours muets sur les modalités d'ajustement des quotas. Enfin les disparitions des camions avec leurs chargements montrent les limites du plan d'évacuation et l'étendue des malversations dans lesquelles sont impliquées certaines sociétés d'égrenage bénéficiaires complices de ces disparitions.

Ainsi, les défaillances opérationnelles et les lacunes du mécanisme d'attribution des quotas légitiment les oppositions au PE souvent développées par les sociétés cotonnières qui s'estiment lésées du fait la faiblesse de leur assise financière et de leur capital social et politique parmi les responsables de l'AIC, de la CSPR et parmi les ministres. Ces oppositions relèvent parfois de l'inégale répartition de la qualité du coton-graine issu du PE. Certaines sociétés marquent leur préférence au coton-graine provenant des zones de production qui leur permet d'obtenir une forte proportion de fibre Kaba sur laquelle elles réalisent des plus-values. Elles n'hésitent pas à dénoncer une mauvaise allocation du coton-graine dès lors qu'elles enregistrent des parts importantes de fibres de basses qualités dans les quotas qui leur sont attribués du fait de la spécificité géographique de leur zone d'implantation.

5.2.4 Le système de recouvrement des crédits et de paiements du coton-graine, des fonctions critiques et des services de commercialisation

Le système de recouvrement des crédits et de paiements des producteurs a fonctionné jusqu'ici de façon discriminante. D'un côté les recouvrements se font de façon systématique sur prélèvement à la source tant que les ventes du coton-graine de chaque GVPC et de chaque commune permettaient de rembourser ses crédits intrants. Les distributeurs d'intrants n'ont rien à redouter sauf si l'ensemble de la filière s'écroulait, puisque leurs crédits en souffrance sont automatiquement reconduits la campagne suivante. Le système assure les distributeurs d'intrants de par son propre mécanisme de fonctionnement.

Du côté des paiements des producteurs, il contraint les producteurs à la gestion des risques agricoles de la filière : risques de la caution solidaire – risques pluviométriques – risques de gestion de la qualité des intrants – risques de gestion des crédits équipement – risques des contrats annuels de travail pour les producteurs qui utilisent la main d'œuvre étrangère – etc. Le producteur est contraint de travailler sans être rémunéré du fruit de son travail si les défaillances de ses coéquipiers de GVPC amenuisent les résultats et les collectifs. Le système déstabilise et fragilise le producteur en lui retirant la sécurité et la garantie des revenus qui sont les seules raisons de sa motivation à faire du coton qu'il sait non rentable par rapport aux filières racines et tubercules, céréales etc. qui malheureusement sont moins organisées.

Les fonctions critiques assurent la sécurité de fonctionnement correcte de la filière. Elles permettent une administration privée de la filière en offrant les services collectifs et des biens publics qui déterminent les performances de celle-ci. Plus d'un millier de kilomètres linéaires de pistes cotonnières sont réfectionnées chaque année pour faciliter la circulation du coton-graine et assurer son évacuation dans les délais. Les fonds privés et publics, les aides extérieures et les projets destinés aux fonctions critiques favorisent le fonctionnement du principe de la délégation des tâches qui impacte l'efficacité de la filière, mais dont les défaillances obèrent l'efficience de cette dernière.

Le non paiement des prestations de services sur la commercialisation du coton-graine et des intrants accroissent les risques de détournements des intrants et d'impayés. En effet, la rémunération des responsables de GVPC provient en partie des fonds de ces prestations.

5.2.5 Les facteurs et institutions clés qui impactent le système de commercialisation du coton-graine

Les facteurs et institutions qui impactent le système de commercialisation du coton-graine sont la disponibilité de la logistique de transport, l'organisation des marchés de collecte, la réfection/ouverture des pistes d'évacuation, et l'augmentation des volumes de produits dans les exploitations, les modes de classement ou d'évaluation de la qualité coton.

La campagne cotonnière une masse importante de transporteurs au de provoquer un renchérissement des coûts des transports des produits sur les autres filières agricoles (LARES, 1997). En effet, grâce au mécanisme des barèmes de prix pratiqués sur le transport du coton-graine, les transporteurs sont capables d'anticiper leurs gains ; ils sont motivés par l'effectivité des paiements. Ce qui draine ces agents économiques vers la commercialisation du coton-graine chaque année et facilite l'enlèvement et le transport du coton dans les délais.

Cette opportunité de transport générant des revenus sûrs a motivé la présence active des sociétés d'assurance en tant que troisième institutions financières dans la filière après les caisses de crédit agricole et les banques classiques. Par contre ces sociétés d'assurance ne sont pas présentes dans la configuration institutionnelle à l'instar des caisses de crédit agricole. Leur impact sur le transport du coton-graine se mesure par une stratégie d'offre d'assurance de proximité particulièrement flexible qu'elles ont développée pour favoriser l'accès facile et rapide de l'assurance aux transporteurs.

L'organisation des marchés de collecte est assurée par les CCPC, les GVPC, les GPC et les participants au même Marché Autogéré. Ces institutions des producteurs ont acquis une longue et solide expérience de préparation de la commercialisation primaire du coton-graine. Elles exécutent à bonnes dates les travaux d'entretiens des pistes cotonnières support de la commercialisation et ouvre sans accroc les marchés au regard des niveaux d'avancement des récoltes.

L'augmentation de la production des exploitations individuelles dans les GPC a également un effet fluidifiant sur la commercialisation du coton-graine. En effet, grâce à une bonne organisation des marchés, les gros producteurs acheminent directement leurs récoltes vers les usines d'égrenage après le classement de leur coton par les agents de la QPDC et l'obtention des bordereaux d'évacuation délivrés par leur GVPC. L'acheminement est d'autant plus facilité que les gros producteurs utilisent leurs propres parcs automobiles pour le transport de leur coton menant ainsi une concurrence déloyale aux transporteurs privés professionnels.

L'impact majeur du classement du coton-graine sur la commercialisation du coton-graine s'observe sur les volumes de coton-fibre qui ne sont pas toujours cohérents avec ceux de coton-graine classé à plus de 98% en premier choix alors que les volumes de la basse qualité de fibre (Bela à Zana) atteignent le quart de la production nationale. Les modes d'évaluation de la qualité du coton-graine sont donc défaillants et ne permettent pas de connaître la qualité réelle du coton-graine commercialisé au Bénin (Yérima, 2005).

Enfin, les disparitions des chargements de camions représentent un casse-tête pour l'AIC et la CSPR et démontrent l'absence d'un mécanisme de contrôle efficace de la commercialisation (AIC, 2009).

5.3 Le système d'encadrement agricole, de contrôle de qualité et de recherche développement

5.3.1 Qualité et évolution des services d'encadrement agricole

Les services d'encadrement sont très éprouvés par l'insuffisance du personnel. Le déficit remonte à près de deux décennies aujourd'hui et l'effort accompli par le gouvernement et l'AIC ces trois dernières années est encore loin des espérances des producteurs qui évaluent modestement les services qu'ils reçoivent. En effet, 48,9% des producteurs estiment que la qualité des services techniques reçus est bonne et 26,7% la jugent insuffisante contre 8,9% qui la trouvent acceptable et 3,3% qui déclarent ne bénéficier d'aucun appui. Environ 13% des producteurs ne perçoivent aucun changement dans l'offre des services techniques alors que 40% estiment que ces services se sont améliorés contre 34,4% qui trouvent qu'ils se sont au contraire détériorés dans le temps. Mais ils sont 43,3% à dire qu'au cours des 5-10 dernières années les services reçus se sont améliorés contre 30% qui y voient une détérioration et 16,7% qui pensent qu'il n'y a pas de changement perceptible.

Ainsi, les perceptions des producteurs des services et appuis techniques reçus sont mitigées d'autant plus que moins de 50% parmi eux constatent une amélioration de ceux-ci contre près du tiers qui pensent le contraire. Toutefois ils sont majoritaires (95,6%) à reconnaître que l'AIC et le gouvernement actuel font des efforts remarquables pour augmenter les effectifs et les qualifications des agents d'appuis techniques mis à leur disposition. Ils soulignent cependant, que la présence

effective de ces agents à leurs côtés n'est pas constante et certains sont également peu outillés en milieu réel, ce qu'il réduit leur efficacité sur le terrain.

Les appuis qu'ils reçoivent sont variés et couvrent selon 72,2% des producteurs interrogés, plusieurs aspects des itinéraires techniques allant de la formation des responsables de GVPC en gestion coopérative, au remplissage des bons de commande à l'utilisation efficace et efficiente des pesticides à travers la lutte étagée ciblée (LEC) en passant par les techniques d'épandages des herbicides, les conseils en récoltes, les méthodes de prévention des risques d'incendies etc.

5.3.2 Qualité et évolution des services de contrôle de qualité

Les contrôles de qualité dans la filière portent essentiellement sur quatre produits : les intrants, la germination, le coton-graine et le coton-fibre. Le contrôle de qualité des services offerts par les conseillers et autres agents d'appui techniques n'est pas courant, ce qu'il ne manque de poser des difficultés pour situer les responsabilités lorsqu'adviennent des problèmes entre les producteurs bénéficiaires des services et les agents les leur offrent.

S'agissant des intrants, les méthodes d'évaluation de leur qualité reposent d'une part, sur le sondage des lots et stocks pour vérifier la conformité des produits aux spécifications recommandées dans les cahiers des charges ; d'autre part, sur l'érosion de l'efficacité des produits utilisés dans le temps. Si les analyses et les recherches et développements réalisées par l'INRAB et le CRA-CF sont réelles et déterminantes depuis plusieurs décennies par l'efficacité des réponses apportées aux évolutions et impacts d'utilisation des intrants, les contrôles de qualité effectués par le service de la protection des végétaux de la DAGRI sont quant à eux peu efficaces à cause des lacunes liées à l'utilisation de la méthode de sondage. Les plaintes récurrentes des producteurs et les affirmations de l'AIC que la qualité des intrants n'est pas toujours bonne (AIC, 2009) valident l'imperfection des contrôles de qualité réalisés par sondage des stocks et les probabilités élevées que les IDI adoptent des comportements opportunistes : ils commercialiseraient donc pour partie de leurs stocks, des intrants de mauvaise qualité étant donné que le coût de contrôle systématique est élevé voire prohibitif au regard des ressources dont dispose l'État et l'interprofession.

La DPQC contrôle la qualité des germinations pour estimer la qualité des semences et les volumes prévisionnels de la production. Mais ce contrôle reste limité ce qui réduit son efficacité dans les estimations de volume de la production, étant donné que plusieurs paramètres endogènes et exogènes aux exploitations interviennent dans le processus de production qui déterminent les résultats attendus par le producteur.

Les moyens et critères d'évaluation de la qualité ou de classement du coton-graine sont définis par le décret n°275/PC/MFAEP du 11 août 1965 organisant la commercialisation du coton produit au

Dahomey (actuel Bénin). Trois types de moyens sont utilisés : la « boîte standard » – les échantillons de grades ou qualité recherchée, acceptée et proscrite – et l'œil du classeur.

La « boîte standard » est une caisse compartimentée en trois casiers, vitrée et scellée destinée à contenir les deux échantillons de coton-graine indiquant la qualité marchande recherchée (art. 8 du décret n°275/PC/MFAEP du 11/08/65).

Les échantillons indiquent les deux choix ou qualité de coton-graine ayant une valeur marchande. La qualité non marchande appelée « déchets » (article 6 du décret n°275/PC/MFAEP) est constituée de coton dit hors norme. Ils sont prélevés dans toutes les régions de production, au niveau de quelques communes par les agents de la DPQC associés à quelques responsables des organisations paysannes. L'échantillonnage est réalisé sur champs, en général auprès des producteurs modèles qui ont bien suivi l'itinéraire technique recommandé et obtenu en conséquence de bons résultats. L'œil est l'unique moyen d'évaluation du grade.

Trois grades de coton-graine sont définis : le haut grade appelé premier choix – le deuxième choix indiquant le bas grade et le coton hors norme, dont la valeur marchande est nulle. Le décret 275/PC/MFAEP du 11/08/1965 dispose en son article 6, suivant les variétés cultivées, que le coton-graine :

- Premier choix est du coton d'apparence blanche, homogène, ne comportant que quelques fibres tachées ou légèrement colorées, sans ou avec un minimum de matières étrangères, sec, provenant exclusivement de la récolte de la campagne en cours et doit être conforme à l'échantillon du premier choix de l'Agent Classeur.
- Le deuxième choix est celui qui n'a été classé ni premier choix ni déchet et qui correspond à l'échantillon de deuxième choix de l'Agent Classeur.
- Les déchets (ou grade hors norme) regroupent les cotons de qualité non marchande, c'est-à-dire qui ne sont pas retenus pour être commercialisés. Ils sont obtenus généralement après tri ou lorsque le coton-graine a été fortement abîmé par les intempéries.

Ce sont donc les deux échantillons de la boîte standard qui servent à classer le coton-graine dans les marchés de collecte. Des échantillons sont prélevés sur les tas de coton-graine devant leurs propriétaires, les responsables de GVPC et d'autres producteurs témoins ; chaque prélèvement placé dans le casier n°2 est comparé aux échantillons de la boîte standard logés dans les casiers n°1 et 3. Mais la collusion entre les agents classeurs et les producteurs ne permet pas toujours de classer le coton-graine selon son vrai grade ce qu'il est à la base des déclassements observés dans les usines d'égrenage par suite des contre-expertises. Elle érode la qualité du classement du coton-graine.

Le classement de la fibre quant à elle tient compte des exigences de qualité du marché international. Ces exigences proviennent de ce que le coton-fibre est l'un des premiers produits agricoles dont la commercialisation sur le marché international est fondée sur la définition d'une batterie de critères de qualité (Aldcroft A., 1992). Ainsi la qualité repose sur la définition des standards dont les origines remontent à 1800 avec l'adoption de la nomenclature de Liverpool (Harry Bates Brown, 1944). Mais par la suite, plusieurs classifications sont adoptées selon les pays et à l'intérieur même d'un pays, selon les régions. Néanmoins, l'article 7 du RGH, (2001), dispose : « la qualité mentionnée dans un contrat est définie notamment par "l'origine" ou "les origines, option vendeur" et éventuellement par la variété, pour la classe (couleur, charge et préparation) et la soie (longueur) telles qu'elles peuvent être appréciées à l'œil nu et à la main, à l'exclusion de l'emploi de tout appareil..., éventuellement par une ou plusieurs caractéristiques complémentaires mesurables par des moyens mécaniques ». Actuellement plus d'une quinzaine de grades sont définis à partir des systèmes de classification, High Volume Instruments (HVI) des USA et International Calibration Cotton Standard (ICCS), allant du plus coté désigné dans HVI sous le nom « Middling Fair » et faisant référence à un coton blanc¹⁰, pelucheux, dont la soie est uniformément longue, la fibre fine, résistante et dont le taux d'impuretés est très faible à nul à un coton dit « Below Grade » de la catégorie des « Good Ordinary » moins prisé sur le marché international à cause de la mauvaise qualité de ses attributs technologiques et de son taux élevé d'impuretés (plus de 1%). Ainsi, en dehors des attributs technologiques de la fibre (ténacité ou résistance, longueur, finesse etc.), la couleur et le taux d'impuretés ou de pollution sont extrêmement importants pour la construction des grades. Cela explique que ces deux attributs observables à l'œil nu soient des critères essentiels de classement du coton-graine.

Au Bénin, le classement de la fibre permet la définition de cinq grandes classes de grades comprenant chacune des sous-grades : i) une classe supérieure comprenant les sous-grades dénommés Kaba et Super Kaba (Kaba/S) correspondant à la catégorie Middling de la classification américaine ; ii) une classe moyenne dénommée Bela qui correspond au standard de grade africain dont le prix sur le marché international est pris comme référence pour déterminer celui du coton-graine payé aux producteurs. Cette classe comprend les sous-grades Bela, Bela/C(coloré) et Bela/T(terne) qui sont rangés dans les classes inférieures comprenant le Zana, le Kéné et le Bati. iii) La classe Zana comprend les sous-grades Zana, Zana/C et Zana/T. iv) la classe Kéné et v) celle Bati correspondent respectivement aux grades Kéné et Bati. Les grades et sous-grades Bela/C à Bati sont rangés dans la catégorie basse qualité. Les grades Zana à Bati tiennent leurs aspects du coton-graine pollué par diverses intempéries.

Le classement de la fibre est réalisé par le Service Classement et Contrôle de qualité (SCC) appartenant à la SONAPRA et qui sera transféré à l'AIC. Il utilise la méthode manuelle de pulling, celle visuelle, deux chaînes HVI, une chaîne AFIS-N, un thermodétecteur et d'autres équipements

¹⁰ Le système américain de classification définit environ 25 grades dans le seul attribut couleur.

correspondant aux standards internationaux de classification pour effectué le classement. L'acquisition de ces équipements et la formation continue des agents classeurs a permis une amélioration constante de la qualité du classement.

5.3.3 Apports de la recherche/développement dans la filière

L'apport de la recherche et développement est particulièrement sensible et positif dans la filière. Le CRA-CF et l'INRAB ont toujours développé des variétés de semence compétitive. Mais au-delà de cet apport qui permet d'obtenir du coton compétitif, le rôle du CRA-CF/INRAB est aussi explicite dans le suivi des aptitudes des variétés utilisées et la démarche anticipée qui permet de réagir promptement grâce à la recherche progressive, à l'érosion génétique de ces variétés en mettant régulièrement au point des semences plus adaptées aux contingences agro-écologiques.

Plusieurs variétés conçues sur le principe de la progressivité des performances ont été mises au point par la recherche et utilisées dans le temps pour répondre à la fois à la demande hétérogène des producteurs du fait des différences agro-écologiques régionales qu'à celle des égreneurs soucieux de satisfaire une clientèle internationale très exigeante. Ainsi, la recherche a mis au point pendant plusieurs années des variétés qui répondaient aux conditions agro-écologiques de chaque région. La transhumance de ces variétés d'une région à l'autre a amené le CRA-CF à mettre au point une variété commune à toutes les régions et utilisée depuis 2001. Cette variété, le STAM18A, est aujourd'hui confrontée à une sévère érosion de performance que l'AIC recommande dans le cadre du programme d'assainissement et relance de la filière la mise au point d'autres variétés à spécificité géographique de caractère qui correspondraient mieux aux aptitudes de chaque région agro-écologique.

5.3.4 Succès et échecs des services d'encadrement, de contrôle de qualité et de recherche/développement

Les succès des services d'encadrement peuvent être mesurés par l'appréciation et l'appropriation que les producteurs font des paquets techniques qu'ils reçoivent. Les résultats des enquêtes indiquent que ces succès sont mitigés d'autant plus que moins de 50% des producteurs évaluent très positivement les appuis techniques reçus. De même, le renchérissement des intrants plombent l'efficacité des appuis techniques, car les producteurs ont toujours une propension à économiser en se livrant à des sous dosages qui finissent par réduire les performances des produits. On peut donc dire les principaux échecs des services d'encadrement portent sur le non respect des normes préconisées par la majorité des producteurs. Il en est de même du contrôle de qualité qui reste peu efficace.

Ce qu'il pourrait être perçu comme un échec de la recherche développement est le retour à la mise au point des variétés de semences adaptées aux conditions agro-écologiques spécifiques de chaque région qui avaient été abandonnées pour lutter contre la transhumance variétale.

5.3.5 Perspectives souhaitées

Les perspectives souhaitées sont contenues dans le programme d'assainissement de la filière et se résument en trois principaux points : i) la restauration et le maintien de la fertilité des sols à travers l'actualisation des formules d'engrais par zone agro-écologique ; ii) le renforcement de la vulgarisation des thèmes techniques sur l'assolement, la gestion de la fertilité, etc. ; iii) la protection phytosanitaire efficace du cotonnier au moindre coût avec la vulgarisation de la lutte étagée ciblée par exemple ; iv) la mise au point de variétés de plus en plus performantes et adaptées aux conditions agro-écologiques de chaque région de production ; v) l'actualisation des calendriers de semis.

5.4 Impacts des modes de régulation des nouvelles organisations professionnelles et interprofessionnelles dans la dynamique de la filière coton du Bénin

5.4.1 Impacts de la régulation des organisations professionnelles dans la dynamique de la filière

Les gros problèmes de la filière coton au Bénin depuis la réforme sont les défaillances et les dysfonctionnements de la régulation des organisations professionnelles et interprofessionnelles mais aussi de la gouvernance publique dans l'exercice de l'État de son rôle régalién.

Les institutions privées de la filière sont très rapidement trouvées dans une logique conflictuelle et non pas de coopération depuis l'ouverture de celle-ci au secteur privé et surtout depuis la fin de son fonctionnement sous tutelle en 2000. Les formes de régulations les plus explicites sont celles conduites par l'AIC, les conseils (CNPC, CNIDIC, CNE) et l'État.

La première forme de régulation exécutée par l'AIC est l'animation des cadres de concertation entre les acteurs de la filière. Mais au-delà, elle a fait exécuter par voie de contrats de prestations de services les fonctions critiques de la filière coton notamment :

- l'encadrement et l'appui-conseil aux producteurs,
- la recherche cotonnière,
- la production et la distribution de semences coton,
- le contrôle de la qualité du coton-graine,
- le classement du coton-fibre,
- l'entretien des pistes d'accès aux zones cotonnières,
- la collecte des données statistiques sur la production cotonnière.

L'interprofession assure également le renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles des producteurs de coton (mise à disposition des GVPC des AAGC : Agents d'Appui à la Gestion Coopérative) et fait réaliser régulièrement de nombreuses études spécifiques

touchant au développement de la filière. Elle coordonne la bonne exécution des accords de campagne comprenant notamment la répartition de la production aux sociétés d'égrenage et le plan d'évacuation du coton-graine qu'elle fait signer aux différentes parties impliquées. Elle organise à chaque campagne, les négociations sur le prix d'achat du coton-graine entre producteurs et égreneurs, prépare les plans de campagne et de développement de la filière.

Enfin, elle sert d'interlocutrice aux partenaires Techniques et Financiers pour le financement de la filière coton (Banque Mondiale, Agence Française de Développement, Union Européenne, GTZ etc.). Pour une bonne lisibilité de ses actions contribuant au développement de la filière, elle publie à travers un magazine trimestriel et un bulletin mensuel les informations sur le coton.

Au regard de ce qui précède, le rôle de l'AIC dans la régulation de la filière est central même si les résultats ne portent pas encore totalement les espérances de fruits. Elle a toujours de difficultés à convaincre le syndicat des transporteurs d'agir en faveur de l'amélioration de la sécurité de l'évacuation de coton-graine : assurance transport appropriée, embouts d'échappement, ridelles, arrimage, bâchage correct des chargements.

L'AIC a longtemps souffert du retard (4ans) qu'a accusé la signature de l'accord cadre avec l'État qui devait lui conférer une sorte de légitimité et une certaine autonomie de prise de décisions sans interférences majeures du politique pour favoriser tel ou tel acteur. Bien que l'objectif technique global de la réforme soit de réaliser une intégration de la filière, l'AIC n'est pas arrivée à obtenir l'entrée des tritrateurs des graines de coton (huileries SHB et Fludor) qui l'ont sollicitée en vain et celle des sociétés textiles dans l'interprofession. Les sociétés cotonnières sont les plus réticentes à l'élargissement de l'AIC à ces deux familles professionnelles en raison des risques de baisse de prix et de pertes de revenus : les prix intérieurs de cession des graines de coton et de la fibre sont moins compétitifs que les prix du marché mondial ; ainsi l'entrée des tritrateurs et des sociétés textiles signifie que les sociétés cotonnières privées vont subir un système de quotas de fourniture de la matière première à ces nouveaux entrants.

Le CNPC, interlocuteur des producteurs auprès des autres acteurs et des partenaires s'inscrit quant à lui dans une forme régulation syndicale qui verse davantage dans la politisation des problèmes réels rencontrés par ses membres que dans la recherche des formes de régulation qui permettent de lever les goulots d'étranglement plombant les performances de la filière et qui satisfassent l'attente des cotonculteurs. Mais il favorise le réveil paysan qui perçoit davantage l'importance de son rôle dans le développement économique national. Néanmoins le rôle du CNPC dans la régulation économique de la filière est aujourd'hui contestable d'autant qu'il n'a jamais pu régler les problèmes liés à la mauvaise gestion de la caution solidaire qui devraient être un de ses chevaux de bataille pour une performance accrue des réformes et pour limiter les pertes de revenus des producteurs.

Les autres conseils (CNIDIC et CNEC) vont attendre de leur faire leur preuve dans la régulation positive de la filière. Mais leurs membres ont brillé par le passé par des dissensions qui ont fragilisé tous les acquis de la filière hérités de la SONAPRA. Ils n'ont pas pu s'inscrire dans la logique des jeux coopératifs dont les gains sont plus collectivement plus grands et plus durables pour les agents économiques. L'état de délabrement actuel de la filière coton béninoise est imputé aux égreneurs, aux IDI et aux défaillances de la caution solidaire par la plupart des acteurs.

Les formes de régulation de l'État portent sur les subventions conjoncturelles et l'arbitrage des conflits dans les différentes familles professionnelles. Ces interventions ont empêché jusqu'à présent l'effondrement de la filière.

5.4.2 Facteurs institutionnels, normes et pratiques susceptibles d'améliorer l'efficacité des organisations et l'atteinte des intérêts des acteurs

Les facteurs institutionnels, les normes et les pratiques susceptibles d'améliorer l'efficacité des organisations et l'atteinte des intérêts des acteurs à partir d'un progrès continu des performances de la filière ne sont pas à inventer ou créer. Ils sont à identifier parmi ceux existant qui impactent positivement la filière et ceux dont la levée des blocages qu'ils imposent permettent d'assainir les règles du jeu pour créer des marges de progrès. L'analyse est réduite dans cette section aux facteurs et normes qui bloquent et qu'il convient de corriger. Les facteurs impactent positivement sont traités dans la section perspective.

✓ Les blocages ou défaillances à lever du côté des producteurs et de la production

Du côté des producteurs, le premier des principaux facteurs institutionnels qui bloquent l'efficacité de leurs organisations est le phénomène d'abus de pouvoir et de confiance dont ils sont victimes et fait d'eux des « otages factices ». En effet, une fois désignés pour les représenter dans les organisations, les responsables bloquent toutes les tentatives visant leur renouvellement en empêchant, contrairement aux dispositions statutaires en vigueur, toute initiative d'assemblées générales qu'ils sont les seuls habilités à convoquer. Ils utilisent ainsi le stock de producteurs et d'électeurs qu'ils présentent acquis à leurs causes, respectivement auprès des sociétés cotonnières et distributrices d'intrants et auprès des leaders politiques comme un gage pour capter des rentes de position liées à leur fonction de représentant des membres des GVPC, de CCPC et de CNPC. Ce verrou institutionnel est théoriquement sauté par le nouveau décret limitant le mandat de ces responsables, en attendant de voir son effectivité à la fin du mandat des nouveaux élus dans ces conseils et dans les GVPC.

Le deuxième facteur susceptible d'améliorer l'efficacité des organisations est la suppression de la caution solidaire qui constitue une des principales défaillances institutionnelles. Mais cette suppression pose un défi important aux IDI : « par quel mécanisme assurer leurs activités de distribution, autant qu'il en était avec la caution solidaire sans augmenter les coûts d'approche, que les producteurs

pourraient ne pas être prêts à payer si cela induisait une augmentation du prix de cession des intrants ? » La question des crédits intrants est vissée contre toute alternative autour de la caution solidaire qui a été villageoise avant de devenir une solidarité collective à l'échelle du GVPC en passant par une solidarité communale, afin d'offrir toutes les garanties et tous les avantages aux IDI. La caution solidaire a suffisamment révélé ses limites et ses défaillances que sa suppression est aujourd'hui selon les producteurs, la solution la plus acceptable pour arrêter le désordre dans la filière où, malgré les faibles rentabilités de leurs usines, les sociétés cotonnières ainsi que les IDI sont considérés comme les super gagnants.

Dans la construction de la configuration institutionnelle de la filière, la FECECAM a été écartée. Le blocage est total pour toute initiative qui propose son insertion dans le système en dépit de son efficacité relative en matière de recouvrement des crédits individuels. Pour les producteurs, « les CLCAM se sont montrées relativement efficaces à recouvrer les crédits équipements qu'elles mettent à leur disposition ; il est donc surprenant que ces institutions dont sont membres la plupart d'entre eux (83,3% des producteurs enquêtés) et qui y disposent des comptes personnels ne soient pas utilisées pour gérer le crédit intrant à la place de la CSPR ». Mais l'acceptation que les CLCAM gèrent les crédits intrants et les paiements réduit le champ d'intervention de la CSPR. Pourtant, elle peut se révéler bénéfique pour la filière comme nous le verrons dans la section perspective.

Le développement de la kleptomanie dans la filière coton est en grande partie dû à l'impunité. Le troisième facteur d'amélioration de l'efficacité des organisations et de production de marge de progrès des performances consiste à combler le déficit de l'appui à la gestion coopérative des GVPC et CCPC et à soumettre le contrôle de ces structures à l'inspection générale d'État assorti de sanctions pénales. La plupart des acteurs interviewés de la filière pensent que l'impunité est plus dangereuse que la corruption pour une nation et que le développement de tous les actes de malversations dans la filière est dû à l'absence sanctions et d'autorité de l'État pour faire appliquer les peines.

Les normes de production déterminent l'atteinte des intérêts des producteurs et des autres acteurs de la filière notamment les égreneurs et les IDI. Les écarts entre les prévisions et les réalisations de production et leurs ampleurs témoignent de l'inefficacité non pas des normes elles-mêmes, mais de la manière dont elles sont utilisées pour atteindre les objectifs opérationnels visés. Face au renchérissement des prix des intrants et aux normes de ceux-ci en vigueur, les producteurs adoptent des comportements déviants qui pénalisent leurs efforts, en passant outre les recommandations préconisées par les services d'appuis et de conseils techniques. Ainsi pour l'AIC, accroître l'efficacité des intrants, suppose leur amélioration et celle des méthodes et moyens de contrôle de qualité. Les résultats souvent décevants atteints par les services de contrôle ne sont entièrement imputables uniquement à ces services, mais également à l'inadéquation des méthodes et moyens de contrôle utilisés.

✓ Côté Importateurs et Distributeurs d’Intrants

Du côté des IDI, le schéma actuel de la caution solidaire a semblé donner des résultats probants en dépit de ses défaillances. L’accumulation des pertes et la disparition progressive de la production par abandon posent l’acuité de la nécessité de supprimer de ces défaillances. Mais l’amélioration de la distribution impose une refonte du système des crédits intrants. Les producteurs des grands bassins de production sont aujourd’hui disposés à obtenir des crédits individuels. Par contre, les IDI habitués à ne pas prendre de grands risques sont victimes d’un blocage psychologique fondé sur une idée, une croyance qui, si elle était légitimable il y a quelques années lors de la mise en œuvre de la caution solidaire, n’est pas invariablement vérifiée aujourd’hui. Il s’agit que les producteurs ne sont pas crédibles individuellement alors qu’ils le sont en général auprès de la CLCAM.

La deuxième source d’inefficacité de la distribution après celle de la caution de la caution solidaire concerne la non vérifiabilité parfaite des normes de qualité des intrants cédés aux producteurs. Les intrants sont des biens d’expérience que le dispositif de contrôle défaillant présente en bien de croyance et de confiance à l’endroit des CCPC. Un mécanisme de contrôle rigoureux et transparent de la qualité est impérieux pour satisfaire la demande récurrente d’amélioration de la qualité des intrants des producteurs.

✓ Côté sociétés cotonnières

Les sociétés cotonnières sont la deuxième catégorie d’acteurs qui ne respectent pas toujours les règles du jeu collectives établies et érigées comme normes de gouvernance qui s’imposent à toutes à travers les accords de campagne. Elles contournent ces règles en se livrant à une concurrence implicite déloyale sur l’acquisition des parts de marché pour améliorer la rentabilité de leurs usines d’égrenage fortement limitée par la rareté du coton-graine due au faible volume de la production. La principale règle non respectée à travers cette concurrence est celle qui définit le Plan d’Évacuation du coton-graine. L’efficacité du PE est liée la capacité de l’AIC et de la CSPR de lutter contre l’acquisition parallèle des parts de marchés et l’application des sanctions sur les agents contrevenant : égreneur, transporteur, responsables de CCPC et responsables de GVPC qui sont directement impliqués dans les détournements de flux.

En effet, la qualité d’une règle ou d’une norme réside dans la capacité des hommes qui la mettent en œuvre pour se coordonner, de la respecter à tout prix malgré ses imperfections. Ce respect des règles et l’efficacité des sanctions aux contrevenants dépendent dans le cas présent de la filière coton au Bénin, du rejet farouche de l’immixtion de la politique et des pouvoirs publics locaux dans la commercialisation du coton-graine. Il est compréhensible que les pouvoirs publics intéressés certes, par le financement du développement local créent une fiscalité qui ponctionne sur les ressources de la commercialisation comme contribution du coton, pour autant qu’elle ne soit pas inique. Cela relève

des principes de l'économie publique ; mais il est cependant contradictoire qu'avec le principe de la libéralisation/privatisation que ces pouvoirs s'impliquent, au point de vouloir se substituer aux opérateurs économiques de manière à infléchir les règles collectives privées, sur la manière dont se déroule le plan d'évacuation. Le strict respect d'un plan d'évacuation transparent et équitable détermine son efficacité.

Néanmoins, la quête des sociétés cotonnières, de rente créée par la rareté du coton-graine les pousse à solliciter dans une démarche collusive l'immixtion de la politique dans le processus de commercialisation. De ce fait, l'efficacité des règles contenues dans les accords de campagne dépend uniquement des sociétés cotonnières elles-mêmes ; autrement dit de leur capacité à subir la discipline collective dictée par les choix collectifs auxquels elles ont souscrits et qui constituent de simples lois démocratiques appliquées à l'économie.

✓ Côté interprofession

Au-delà des objectifs opérationnels qu'il faut atteindre, l'efficacité de l'AIC repose sur sa capacité à faire respecter les différents accords et contrats qu'elle a avec les acteurs et intervenants de la filière. Mais le respect des accords suppose que ceux-ci soient clairs et sans équivoque pour éviter des comportements individuels qui réduisent les gains collectifs, d'autant plus que le but de l'AIC est de maximiser le gain collectif. Or la principale défaillance des accords est qu'ils comportent des lacunes que les sociétés d'égrenage et les IDI utilisent pour maximiser leur gain individuel. Par exemple, l'article 18a dispose que « l'AIC procède à la répartition de la production nationale de coton graine aux sociétés d'égrenage au prorata de la capacité autorisée et installée de chaque usine ». Cette disposition est lacunaire sur le principe d'équité selon le niveau de la production. De même, l'accord cadre n'est pas mis en œuvre dans toutes ses dispositions et dans toute sa rigueur : par exemple, la Cellule interministérielle et le Comité paritaire ne sont pas souvent mis en place à temps, malgré toutes les correspondances que l'AIC adressent aux autorités de l'État (AIC, 2007). Le risque que la situation malsaine de la filière perdure et réduise l'efficacité de l'AIC est grand pour diverses raisons. L'accord cadre n'a pas prévu l'extension de ses dispositions pour tenir compte des éventualités liées à la dynamique de la filière et aux enjeux politiques qui contribuent aux dysfonctionnements institutionnels. Aucune sanction n'est explicitement prévue par exemple en cas de refus d'égrenage par une société cotonnière. Les sanctions qui existent ne sont pas popularisées ni appliquées et aucune disposition n'est envisagée en cas d'impasse ou d'échec des négociations sur la fixation du prix du coton-graine et du prix de cession des intrants.

Au-delà des facteurs normatifs, les obstacles à lever pour améliorer l'efficacité de l'AIC sont nombreux et variés. Ainsi, l'efficacité des fonctions critiques exécutées par les services compétents de l'État sous mandat de l'AIC n'est pas reconnue par tous les acteurs :

- les résultats des recherches sur le coton menées par le CRA-CF sont méconnus des acteurs privés de la filière ;
- le service d'encadrement financé par l'AIC ne porte pas les résultats escomptés ;
- les avances sur prestations et les frais de marché qui doivent être payés aux organisations de producteurs avant l'ouverture de la campagne de commercialisation afin de leur permettre d'organiser la collecte primaire de coton-graine et d'assurer le fonctionnement correct des marchés autogérés sont payées avec retard par l'AIC ;
- l'entretien des pistes porte sur de faibles linéaires et des traitements sommaires. Les fonds alloués ont servi plus efficacement à l'enrichissement illicite des agents de la Commission déléguée de Maîtrise d'ouvrage (CMO).

En outre, la fixation du prix d'achat du coton-graine aux producteurs a toujours connu de retard avec de très longues séances de négociations entre égreneurs et producteurs, depuis la prise en charge privée de cette responsabilité. Le retard est également observé pour la fixation du prix de cession des intrants aux producteurs.

Dans ses relations avec les institutions publiques directement concernées par le développement de la filière coton (ministères de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, du développement, de l'économie et des finances) l'AIC n'est pas encore parvenue à surmonter l'obstacle psychologique posé par la faible crédibilité que ces institutions lui accordent. Cet obstacle est mis en relief par l'interprofession lorsqu'elle affirme que la réaction de ces ministères face aux dysfonctionnements auxquels l'AIC est confrontée n'est pas toujours celle qu'elle attend logiquement. Dans le domaine de la recherche appliquée sur le coton, l'AIC finance les activités de recherche cotonnière sans respect intégral et scrupuleux des dispositions contenues dans l'accord cadre (AIC, 2007).

In fine, l'efficacité de l'AIC dépend de la levée des blocages et des goulots d'étranglements énumérés ci-dessus, bien qu'au sortir d'une longue période de filière administrée, l'État et les acteurs privés ne maîtrisent pas le fonctionnement de la gestion interprofessionnelle qu'ils ont choisie et qui est un dispositif rare dans les pays de la sous-région.

6. PERSPECTIVES DE COORDINATION, POSITION DES DROITS DE PROPRIÉTÉ, ENJEUX FUTURS ET ARBITRAGE DE L'ÉTAT

La filière coton béninoise est confrontée à deux grands problèmes : - les défaillances de coordination technique, opérationnelle et institutionnelle – les jeux de pouvoir qui se traduisent par une instrumentalisation politique des acteurs et par des dysfonctionnements institutionnels. Les perspectives de réforme se situent de ce fait, sur la maîtrise des enjeux de la coordination interne de la

filière en rapport avec les contraintes imposées par les facteurs exogènes, sur la définition claire des droits de propriété et en termes de désarmement politique de l'arbitrage de l'État.

6.1 Les perspectives de coordination

La question basique qu'il convient de poser ici est la suivante : la configuration institutionnelle actuelle de la filière et les réformes sont-elles pertinentes et viables au regard des objectifs de performance et des enjeux politiques ? En effet, la filière coton pose explicitement aujourd'hui, une vieille question qui a longtemps préoccupée les démocraties occidentales : celle concernant les relations entre les agriculteurs et le pouvoir politique d'une part, et d'autre part, entre ces derniers et les "lobbies" industriels et négociants agricoles. La construction d'une approche adéquate pour répondre dans le contexte spécifique béninois à cette question et surtout pour opérer des choix publics qui impulsent le développement et réduit les inégalités et la pauvreté constitue le principal défi en perspective à relever. Il ne s'agit pas d'inventer ou de réinventer des institutions ou des dispositifs institutionnels, mais d'assainir, de corriger les défaillances et les dysfonctionnements de ce qu'il existe en prévenant tous les acteurs sur des sanctions efficaces contre les contrevenants des règles collectives établies, auxquels ils ont souscrites.

Sur le plan institutionnel, les résultats atteints par l'AIC considérée comme le principal nœud de la gouvernance interprofessionnelle de la filière augurent de bonnes perspectives. L'accord cadre a défini les rôles et les responsabilités de l'État et du secteur privé dans la filière coton. Sa signature a consacré la reconnaissance de l'AIC qui arrête de ce fait, les règles générales de fonctionnement et d'organisation de la filière. Les décrets 2006-232 ; 2006-233 ; 2006-234 portant création des cadres institutionnels de représentation des différentes familles professionnelles au sein de l'Interprofession ont été adoptés par le Gouvernement. En conséquence l'AIC et la CSPR ont modifié leurs statuts pour se conformer aux dispositions de ces décrets. La CAGIA est substituée à la CAI qui se charge de la fourniture d'intrants aux autres filières agricoles permettant ainsi une meilleure lisibilité dans les commandes d'intrants coton. Les acteurs de diverses tendances y sont représentés et collaborent désormais mieux avec l'AIC. Avec la disparition de la CAGIA la Commission Intrants Coton (CIC) se trouve rattachée à l'AIC qui gère les dossiers d'appels d'offre de fourniture d'intrants coton. « Les programmes de recherche sont définis de façon concertée après les sessions du comité régional de recherche et de développement entre l'INRAB et l'Interprofession du coton. Ils font l'objet d'une convention définissant notamment : i) les activités de la structure chargée de la recherche cotonnière au Bénin ; ii) les modalités de suivi et d'évaluation des travaux de recherche ; iii) les contributions financières de l'État et de l'Interprofession du coton » (article, 13 de l'Accord Cadre, 2004). En ce qui concerne le règlement des conflits, « les litiges de principe et de qualité nés des dispositions des accords interprofessionnels sont, en cas d'échec de résolution amiable, portés devant la Chambre de

Conciliation et d'Arbitrage de l'Interprofession » comme prévoit l'Accord Cadre, mais les acteurs ne recourent jamais à la CCA-AIC et préfèrent les tribunaux qui sont plus coûteux et plus profitables.

Du côté des OPC (CNPC, CDPC, CCPC, GVPC, GPC), la principale défaillance est le non respect des textes régissant ces organisations par les représentants. Il est entrevu que la mise sous tutelle AIC, des GVPC dans leurs modes de gestion facilitent un meilleur fonctionnement de ces groupements. Ainsi sont actuellement mis à leur disposition par l'AIC, des agents d'appui à la gestion coopérative (AAGC) pour une bonne gouvernance tant sur le plan technique, institutionnel que sur le plan de la gestion des intrants, à travers les formations et le suivi appui contrôle qui placent les OPC dans une perspective professionnelle dont l'impact attendu sur la filière sera double : la fin des impayés qui conduisent aux abandons de la production et aux comportements déviants des producteurs efficaces et l'augmentation rapide de la production à hauteur des capacités existantes d'égrenage pour éliminer les tensions sur la commercialisation.

Ces AAGC travaillent en étroite collaboration avec les gérants, les secrétaires de GVPC et de GPC. Ils couvrent 1 à 3 villages selon l'importance de la production cotonnière dans ces villages et les distances qui les séparent.

L'article 23 de l'Accord Cadre (AC) dispose que dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, l'État et l'AIC engageront une concertation approfondie sur une politique de développement de la filière coton.

Du point de vue technique et opérationnel, le programme gouvernemental d'assainissement et de relance de la filière coton du Bénin en début d'exécution (PARFCB) prévoit de concert avec l'AIC : i) un dispositif d'appui conseil efficace ; ii) la mise à disposition des producteurs d'un paquet technologique performant et maîtrisé par les agents des services d'encadrement et les bénéficiaires ; iii) l'appui et la promotion d'approches de gestion intégrée de la fertilité des sols dans les zones cotonnières soumises à un appauvrissement accéléré des terres cultivées ; iv) le développement de la mécanisation à travers l'appui à la motorisation et à la culture attelée ; v) le paiement régulier des producteurs dans le strict respect des délais décennaires et la solvabilité des GVPC.

Le PARCB décline ses actions en termes d'appui techniques et de conseils par rapport une typologie des communes basée sur le niveau d'endettement, le niveau et les potentialités de production : i) les communes à GVPC peu endettés à niveau de production cotonnière élevé ; elles sont au nombre de 6 (Banikoara, Kandi, Gogounou, Sinendé, Kérou et Péhunco), toutes situées dans la Région de production du Nord (RN) et représenteront 63% de la production en 2012. ii) Les communes à GVPC endettés et à production moyenne : cinq communes sont concernées dont quatre sont localisées dans la RN et une dans la RS ; elles totaliseront 17% de la production nationale en 2012. iii) Les communes à GVPC très endettés à faible production, mais à potentialité moyenne. Elles sont au nombre de 7 réparties comme suit : 3 en RN, 2 en RS et 2 en RC et représenteront 14% de la production nationale.

iv) Les communes à GVPC endettés, à faible production et à potentialité très moyenne ; elles sont quatre et sont situées en RN. v) Les communes à production marginale dont 6 appartiennent à la RN, 2 en RC et 3 en RS.

Ainsi l'avenir de la filière au cours des trois prochaines années se joue dans deux grandes catégories de communes : i) primo et en principal dans six communes totalisant 63% de la production nationale en 2012 et parmi lesquelles figurent les deux communes les plus pauvres du Bénin ; ii) secundo, dans 11 communes qui réaliseront 31% de la production nationale.

La réalisation des objectifs techniques et opérationnels du PARCB est pertinente et cohérente avec la demande des producteurs qui conditionnent la relance de la filière à ceux-ci. En effet, les résultats d'enquêtes de terrain montrent que près de la moitié des producteurs interviewés (48,9%) juge bons les appuis techniques reçus ; mais ils sont néanmoins 38,9% à les trouver acceptables et insuffisants. Bien que l'effort du gouvernement et de l'AIC permettent une amélioration ces dernières années, 43,3% seulement des producteurs confirment ce progrès contre 30% qui affirment qu'il y a une détérioration des appuis techniques due en grande partie par l'insuffisance de conseils personnalisés et de proximité. Ces chiffres soulèvent surtout la question de l'efficacité des services d'appuis techniques en terme de masse critique d'agents nécessaires qu'en termes de qualité intrinsèque, puisque 3,3% seulement des producteurs jugent mauvais ces services.

La configuration institutionnelle actuelle représente un atout certain de gestion interprofessionnelle. Mais le refus d'intégrer certains acteurs non moins importants dans le dispositif d'action collective ainsi créé pose une vision étriquée de l'avenir de la filière en tant que pôle de développement pour l'émergence économique souhaitée du Bénin. Le blocage fait à l'intégration de la FECECAM dans le dispositif ne permet pas d'une part, d'améliorer l'efficacité de la gestion des crédits intrants dont les défaillances constituent le principal goulot d'étranglement de la filière ; d'autre part, de moderniser les modes de paiements aux producteurs ce qu'il permettrait de connaître les caractéristiques financières personnelles de chaque producteur et d'assurer une plus grande transparence au système des crédits ; par ailleurs de diminuer les coûts et les risques d'impayés anormaux dont sont victimes les bons producteurs. En effet, l'implication des CLCAM dans le dispositif institutionnel permet de verser les recettes de chaque producteur dans son compte, de personnaliser les dettes et de supprimer la caution solidaire. Ainsi, les CLCAM pourraient payer les producteurs au cas par cas après déduction des dettes de chacun. On pourrait conditionner l'accès au crédit intrant d'un producteur, à l'ouverture d'un compte à la CLCAM et à l'appartenance à un GPC.

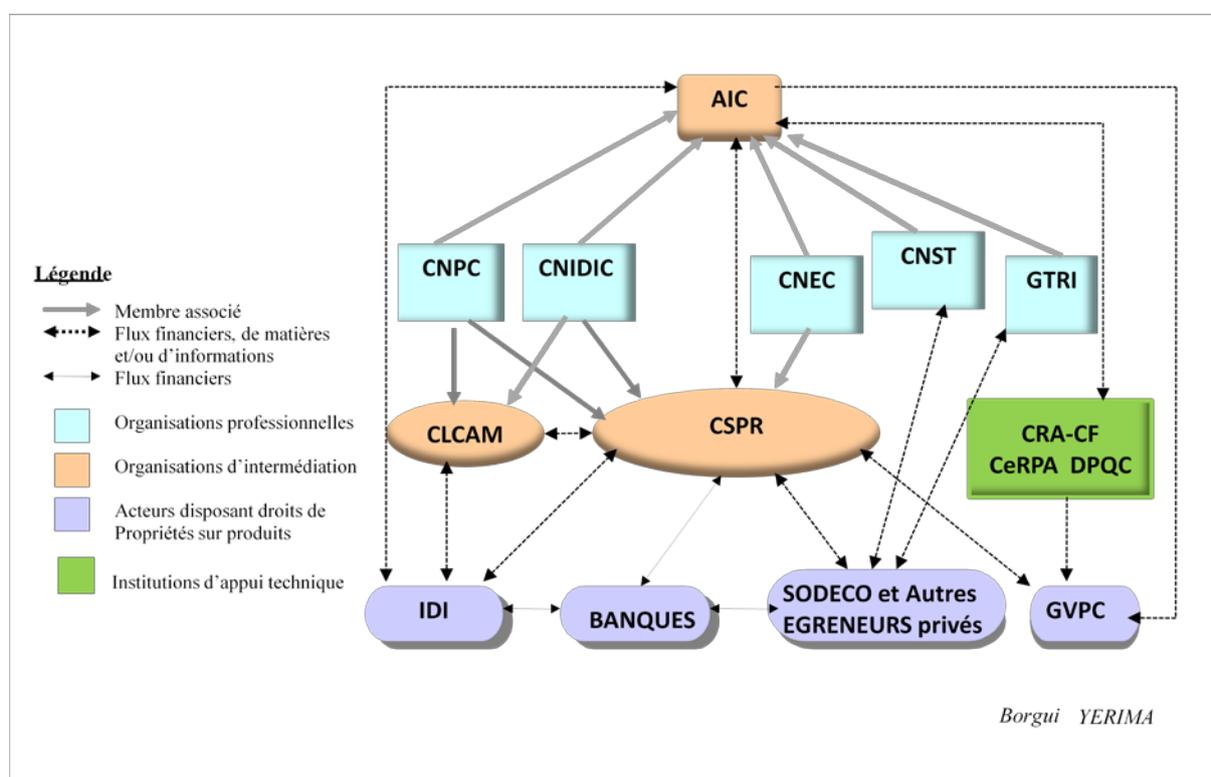
Le schéma actuel du dispositif institutionnel avec la création de la SODECO pourrait favoriser l'acceptation de la demande des triturateurs d'intégrer à l'AIC et d'élargir l'intégration de la filière aux sociétés textiles. Cette intégration élargie a l'avantage de créer plus de valeur ajoutée que la configuration actuelle à moins que les acteurs continuent à avoir une vision étriquée du développement

de la filière par leur refus d'admettre les acteurs qui permettent d'élargir les bases de la compétitivité internationale du Bénin. Elle est cohérente avec la vision du gouvernement actuel qui fait du coton et textile un pôle de développement pour l'émergence économique du Bénin.

Les coûts de la configuration institutionnelle actuelle n'ont jamais été calculés et comparés au dispositif passé ou à un dispositif alternatif ; du moins, aucune étude sérieuse n'est disponible dans ce sens. De ce fait, il est difficile de trancher sur l'efficacité de la configuration institutionnelle actuelle qui comporte certes des avantages, mais aussi des inconvénients observables à travers les défaillances et les dysfonctionnements de la filière.

La nouvelle configuration institutionnelle qui intègre les CLCAM, les sociétés textiles et les tritrateurs pour une intégration parfaite de la filière pourrait se présenter comme l'illustre la figure 9.

Figure 9 : Perspective de configuration institutionnelle de la filière coton au Bénin



La création de la SODECO sonne le glas de la perspective d'une zonation. Le schéma actuel n'envisage pas comment les surcoûts liés à l'implantation des usines d'égrenage dans les zones marginales de production pourraient être réduits pour améliorer les performances globales de la filière coton du Bénin. Une délocalisation des usines couplée d'un abandon de la production dans ces zones marginales est envisageable mais elle contraindra l'État à faire face à la fronde des populations si une alternative à la culture du coton n'est pas apportée à ces populations.

Le nouveau schéma d'organisation de la production dans le PARCB prévoit de ne plus continuer les investissements dans les zones de production marginales. Mais ce schéma sera difficilement applicable, dans la mesure où la plupart des sociétés cotonnières privées sont en train d'être rachetées par le seul opérateur qui dispose de 33% des actions de la SODECO et qui à terme, sera majoritaire dans la société. Ce sont le groupe ICA, la société LCB et MCI qui échappent encore au rachat. On passerait ainsi d'un public à un monopole privé dont personne ne mesure actuellement les risques. Pour le moment la manière dont cet opérateur qui s'est retrouvé maître du jeu¹¹ a conduit la commercialisation du coton-graine de la campagne dernière a permis de mettre fin au désordre et aux disparitions des cargaisons de coton.

6.2 Position actuelle et nécessité d'une redéfinition des droits de propriété

Dans une vision perspective, la redéfinition des droits de propriété de coton peut aboutir à une refonte complète de la configuration actuelle dont les effets pourraient être envisagés positivement. Le système de commercialisation actuel du coton-graine concède un droit de propriété virtuelle aux GVPC. Ce droit est positif (à ne pas confondre avec le droit positif en Droit) pour le GVPC tant que la commercialisation se déroule sans pertes, permettant au groupement d'accumuler des gains collectifs. Il devient négatif en cas de pertes ou de dommages, et se réduit aux producteurs à qui échoit le droit de propriété réelle. Autrement dit, le droit de propriété des producteurs sur le coton-graine s'étend depuis le champ jusqu'au carreau usine, bien qu'après les achats, ils n'en sont plus juridiquement propriétaires et que ce droit revenait aux sociétés d'égrenage où il recouvre un droit de propriété collective, flou et non opérationnel.

Pour certains acteurs, la redéfinition des droits de propriétés peut être envisagée sous l'angle d'un changement du système de commercialisation actuel, en adoptant la formule de l'égrenage à façon. Ainsi le producteur aurait un droit de propriété total sur son coton c'est-à-dire sur les graines et la fibre jusqu'à l'exportation. Les sociétés d'égrenage deviendraient de simples prestataires de service. Mais cette formule pose un problème technique important. Elle est discriminante par le volume de production en raison des coûts élevés qu'elle implique ; puisque le risque est grand d'exclure de l'activité, tous les petits producteurs dont le coton ne peut pas être égrené, du fait de sa faible quantité. Au cas où les productions sont regroupées par GVPC comme il en est actuellement, il faut trouver une règle de répartition des recettes qui tienne compte des qualités de fibres dérivées de la production de chaque producteur et donc qu'on puisse distinguer le coton-graine donnant du Kaba de celui dont le dérivé est le Bela, le Bela/C, le Bela/T, le Zana etc. En fait, le groupage et l'identification de la qualité de la fibre à partir de celle du coton-graine font apparaître un problème de « coût de mesure » (Barzel, 1985), sur le mode de classement actuel du coton-graine qui ne permet pas de spécifier la qualité de la

¹¹ Avec ses 33% c'est à lui que l'État a confié la gestion de la SODECO ; il a pu mettre fin comme par miracle tous les désordres qui caractérisaient le plan d'évacuation du coton-graine vers les usines.

fibre attendue : du coton-graine classé premier choix ou qualité supérieure donne plusieurs qualités de fibre puisque cette classe rassemble tous les cotons-graines marchands non classés en deuxième choix.

L'égrenage à façon suppose également que les OPC soient capables d'exporter directement les productions de leurs membres ce qui rallongerait les délais des paiements (toutefois, l'existence d'un crédit bancaire peut permettre de lever ce goulot d'étranglement). Elles n'ont pas actuellement les compétences commerciales requises pour le faire.

Les droits de propriété dans la filière concerne également la prise de participation des producteurs au capital de la SODECO. Ce schéma en cours au Burkina-Faso et consacré avec la création de la SODECO au Bénin est ignoré par la grande majorité des producteurs. Néanmoins 40% des producteurs interviewés jugent nécessaire l'acquisition de cette prise de participation alors que 58,9% la rejettent. Ils ne sont que 13,3% à trouver que la prise de participation permet de partager une partie des bénéfices de la société alors que 68,9% ne perçoivent pas ce qu'ils y gagneraient franchement ; 7,8% pensent même que c'est une autre manière de tromper les producteurs en leur faisant croire à chaque choc négatif du marché, qu'il faille qu'ils fassent des sacrifices en acceptant des prix d'achat de coton-graine moins rémunérateurs.

Si l'idée d'une prise de participation est excitante, les contours de la répartition des bénéfices qui en résulteraient ne sont pas explicites. Quels avantages réels les producteurs tireraient de cette prise de participation ? Environ 66% des producteurs n'en savent rien, contre 33% qui pensent que leurs conditions seront améliorées s'ils percevaient les royalties de cette participation. Le problème c'est comment partager ces royalties à des milliers de producteurs. Il n'est pas évident que la partie non réinvestie dans la société, des bénéfices tirés puisse être redistribuée à tous les producteurs individuellement, même dans l'hypothèse que ceux-ci auraient des comptes personnels dans les CLCAM ; car posera le problème du montant à verser à chaque producteur selon l'effort qu'il a fourni¹². On pourrait penser au versement aux OPC, des bénéfices redistribuables ; ce qu'il leur permettrait d'assurer comme par le passé, la fourniture de certains biens publics locaux aux populations. Mais dans ce cas, les producteurs seraient victimes du phénomène de « passager clandestin » de la part des non producteurs de coton qui ne contribueraient pas au financement de ces biens, du fait de l'inexistence d'un système de prélèvements de fonds sur les autres filières. Aussi les bénéfices versés aux producteurs des zones marginales de production seraient-ils insignifiants qu'ils se dissiperaient dans les arcanes des OPC où les responsables de ces organisations en disposeraient allègrement à leurs propres comptes.

¹² Quel serait le montant des royalties qu'il faut payer à un producteur dont le coton-graine a donné de coton fibre Kaba par rapport à celui dont le coton a donné du Bela.

6.3 La nécessité d'un désarmement politique de l'arbitrage de l'État et l'instauration de l'autorité publique

« La filière coton est fortement politisée ; il s'agit même d'un "réarmement politique"¹³ de ce qui constitue l'étendard de l'économie de la production au Bénin » disent tous les acteurs. Mais si cette politisation est normale pour certains, elle est néfaste pour l'efficacité de la filière par rapport aux objectifs de développement qui lui sont assignés et pour une performance accrue des réformes. Les tenants de la normalité justifient le "réarmement politique" par le rôle stratégique du coton dans l'atteinte des objectifs et promesses politiques de relance de l'économie nationale et d'amélioration des conditions de vie en milieu rural notamment. Les critiques quant à elles, pensent que trop de politique dans les affaires tue les affaires et justifient la mauvaise posture actuelle de la filière par la démesure de l'influence politique dans tous les stades de coordination.

La filière coton a été fortement administrée par l'État de 1973 à 2000. Les interventions de ce dernier s'inscrivaient toute proportion gardée, dans le cadre d'une politique de développement économique tiré par la filière coton. Les jeux de pouvoir politique étaient relativement soft dans la mesure où l'État et les producteurs étaient les principaux acteurs de la filière. Toutefois, le monde rural était déjà politisé avant même que les jeux des partis et leaders politiques donnent une autre facette à la nature de la politisation du monde rural, à savoir l'instrumentalisation politique des organisations des producteurs. La politisation du monde rural, non pas celle de la filière coton qui y puise néanmoins ses intelligences, remonte à la période révolutionnaire. Les héritages de 17 années de marxisme-léninisme traversées par le Bénin peuvent être résumés par la formation civique et patriotique du citoyen de par les rôles qu'ont joués les différentes structures d'encadrement politique à la base : comité de d'organisation de la jeunesse (COJ), comité d'organisation des femmes (COF), comité de défense de la révolution (CDR), organisation de la jeunesse révolutionnaire du Bénin (OJRB), organisation des femmes révolutionnaires du Bénin (OFRB) etc. Ces organisations politiques ont préparé un terrain sensible sur lequel s'est édifiée une autre forme de démocratisation de la société caractérisée par l'adoption du multipartisme intégral. À l'opposé de l'ancien système d'encadrement politique, les nouveaux partis politiques développent « l'affairisme politique » se manifestant par les achats des voix des électeurs et des services d'utilité publique, l'abandon de l'esprit de sacrifice etc. (LARES, 1998). Dès lors, les enjeux politiques se sont accrus dans toutes les filières d'activités économiques, d'autant plus qu'il faut bien y trouver le financement des campagnes électorales.

Ainsi depuis 2000, les réformes qui ont été entamées en 1992 sont fortement et explicitement impactées par un "réarmement politique". Les choix et les décisions, les interventions et quasiment

¹³ Une sorte de renforcement de l'immixtion de la politique dans les affaires.

toutes les institutions et nœuds d'institutions¹⁴ sont devenus l'arène des jeux de pouvoir politique et non pas les instruments de coordination d'une politique de développement économique recherchant l'atteinte des objectifs spécifiques de réduction de la pauvreté rurale annoncés dans les réformes et ceux globaux des OMD (Objectifs du Millénaire pour le Développement) et de Bénin Alafia (Perspectives de développement à long terme du Bénin). La politique s'invite et se mêle à tous les stades de coordination au point de l'influencer négativement en générant des défaillances, des dysfonctionnements et en accroissant la position des acteurs devenus forts par les jeux de cooptation en vue des financements ostensibles des promesses et ceux subreptices des campagnes électorales futures. Cette immixtion corsée de la politique a favorisé l'apparition d'un acteur dominant dans la filière dont la puissance¹⁵ dépasse celle de l'État : il est capable à lui seul de mettre à genou les gouvernements si ses intérêts sont menacés, ce qu'il fait dire à certains, à la suite de Hibou, B. (1999) qu'on évolue vers une « privatisation de l'État » au Bénin.

Mais l'intervention de l'État en termes d'exercice de l'autorité publique dans les rigueurs de la loi n'est pas mal appréciée par les acteurs de la filière ; elle est recommandée au contraire. Les acteurs privés et les institutions publiques de la filière sont unanimes qu'il y a comme un déficit de l'État dans les phases critiques qui doivent permettre à celui-ci, d'affirmer, d'imposer la nécessité de suivre le cap qu'il a lui-même défini, quelles qu'en soient les obstacles et difficultés pour maximiser l'atteinte des objectifs de la réforme. L'État ne doit pas donc se limiter aux règlements des conflits interacteurs dans la filière. Certains acteurs parmi les OPC et les institutions publiques impliquées dans l'implémentation de la réforme estiment que les gouvernements se comportent parfois en pyromanes dans la filière avant de revêtir le costume des « sapeurs pompiers », au regard de la facilité avec laquelle ils rendent inefficaces les règles établies soit en les transgressant soit en retardant leurs applications pour favoriser tel ou tel acteur privé auprès duquel ils ont reçu des soutiens pour leurs campagnes électorales. Ils justifient leur affirmation par la responsabilité des gouvernements dans l'apparition des réseaux de distribution parallèle des intrants entre 2000 et 2005, l'octroi du marché de la distribution à un seul opérateur en 2006, par la commercialisation parallèle du coton-graine et par la nébuleuse manière avec laquelle le premier opérateur économique privé devenu aujourd'hui tout puissant est entré dans la sous filière des intrants. De ces faits, ils concluent que la politique est trop

¹⁴ Les institutions sont comprises ici comme l'ensemble des règles du jeu dont se servent des organisations ou structures organisationnelles pour se coordonner. A l'instar de North, D. (1990) qui considère les règles du jeu comme institutions et les organisations comme joueurs, les OPC et les conseils sont considérés au travers de ce travail comme des nœuds d'institutions c'est-à-dire les lieux où s'élaborent les règles du jeu et qui de ce fait sont considérés comme des institutions physiques.

¹⁵ Certains acteurs caricaturent la puissance de cet acteur dominant en disant : « lorsqu'il ordonne à un responsable d'interprofession qui a la parole, de se taire lors d'une discussion, celui-ci obtempérera, alors qu'il continuera à parler si c'était le président de la république qui le lui intimait ». Mais les proches de cet acteur dominant modèrent sa toute puissance en estimant qu'un opérateur économique ne peut pas être plus puissant qu'un État qui n'est pas son adversaire ; bien que reconnaissent-ils, que l'État ne peut pas se payer le luxe de déstabiliser l'acteur en question au regard de son poids dans la filière.

présente dans la filière et qu'il convient de veiller à une overdose qui finirait par la tuer et accroître davantage la pauvreté rurale en progrès depuis 2003 au Bénin. En d'autres termes, il importe de préserver la gestion de la filière coton de toute politisation. L'exercice de l'autorité de l'État pourrait s'exercer sans manipulations politiques qui érodent la confiance des acteurs de la filière sur la capacité de conduite des réformes sans parti pris des gouvernements successifs.

La principale demande des acteurs, toutes familles professionnelles confondues, est le « désarmement politique » dans les interventions de l'État, tant du point de vue de l'arbitrage qu'il exerce que des actions opérationnelles qu'il entreprend. Mais si ce désarmement politique est nécessaire et, ce qu'il serait avantageux, pourrait prendre la forme d'un contrôle administratif de l'observance des règles collectives établies par tous les acteurs pour donner plus de transparence aux affaires, il importe de ne pas perdre de vue certains facteurs capitaux qui confèrent à la filière une singularité. Il s'agit de l'enjeu économique et social de la filière coton et de son importance en termes d'économie publique. Ces facteurs légitiment la recherche de rentes politiques et la propension des gouvernements et autres acteurs politiques à faire de cette filière un espace de jeux de pouvoir à visées non pas économiques mais électoralistes. Évidemment il revient aux acteurs politiques de ne pas dépasser les bornes et savoir quelle dose de désinformations et d'intrigues politiques, si tant est que cela est nécessaire (ce qui est discutable voire réfutable), appliquer et quel argumentaire politique conformément aux programmes de société qu'ils proposent au peuple, utiliser pour éviter de saper à la base le bien-être collectif qu'ils sont sensés en principe rechercher.

Conclusion

La filière coton du Bénin est victime des nébuleuses qui caractérisent les réformes entreprises pour sa libéralisation et pour l'impulser dans une dynamique de progrès des performances. Dans leur esprit, les institutions mises en place, appelées à assurer une meilleure coordination à travers une gouvernance interprofessionnelle qui soit une alternative plus efficace et plus efficiente que le mode de gestion administrée par l'État depuis les années 70 ne sont pas mauvaises par nature. Les problèmes s'ils existent, résident souvent dans la manière de faire fonctionner ces institutions et de façon à concilier les intérêts particuliers divergents de ceux collectifs et dans l'efficacité des modes de maîtrise des distorsions diverses.

Les premières nébuleuses résident dans la manière dont le secteur privé a été ouvert dans la filière. L'entrée du privé dans la filière a été peu transparente et fortement dictée par des arrières pensées politiques. Il a été question en effet, de créer une bourgeoisie locale capable d'impulser une économie libérale dynamique et porteuse de croissance, dont la base est interne et non plus externe comme il en est de l'économie de la réexportation. Puisqu'il s'agissait de création, la formule trouvée a été la gestion et la capitalisation tutélaires. En arrière plan de cette tutelle se trouvait les intérêts politiques

qui ne tarderont pas à favoriser l'émergence des discordes parmi les acteurs devenant de plus en plus nombreux avec des couvertures politiques différentes et antagoniques.

Les premiers avantages accordés aux sociétés privées de première génération qui sont entrées dans la filière devaient être appliquées à celles qui entrent par la suite sans changer les règles du jeu générant ces avantages. Les profits privés diminuent au fur et mesure que le nombre d'acteurs s'accroît et que la production économique n'augmente pas de façon proportionnelle. Les sociétés de première génération veulent maintenir leurs avantages jusqu'au terme des délais qui leur étaient accordés ; les nouveaux entrants réclament un traitement équitable voire égal. Le premier grand choc a lieu sur la répartition du coton-graine aux sociétés cotonnières avec l'assignation en justice de la SONAPRA par le groupe ICA qui gagne son procès. Il obtient que la SONAPRA l'approvisionne au prorata des capacités d'égrenage de ses usines aux dépens des autres sociétés. Les frustrations naissent dès cet instant.

La deuxième fronde de frustrations naît des clivages sur les parts de marché des intrants. Les sociétés CSI, FRUITEX et autres dénoncent la manière dont les adjudications sont faites sur les appels d'offres d'intrants, qui tend à favoriser toujours un groupe de soumissionnaires, la société SDI et consorts notamment. Fortes du soutien politique dont elles bénéficiaient, ces sociétés ont créé les circuits parallèles de distribution d'intrants et des groupements coopératifs réunissant à la fois producteurs de coton-graine, distributeurs d'intrants et sociétés d'égrenage en violation des textes en vigueur sur les associations coopératives. Les réseaux d'OPC sont nés et la filière tombe dans un désordre total dont les principales victimes sont les producteurs : disparitions et détournements de cargaison de coton-graine, endettement massif des GVPC, multiplication de comportements déviants, les intrants devenant les premiers paiements des producteurs qui se sentent injustement privés de leurs recettes, égrenage à façon par la SONAPRA de coton-graine collecté par les distributeurs dissidents d'intrants sur injonction voilée de l'État, bradage d'intrants, commercialisation parallèle d'intrants par les secrétaires de GVPC, transferts et disparitions de stocks d'intrants entre réseaux, etc.

Les acteurs de la filière côté production sont organisés, depuis la base (échelle village) où l'on rencontre les GPC, les MA et les GVPC, jusqu'au sommet regroupant actuellement tous les réseaux dans le CNPC, en passant par le niveau méso où se trouvent les CCPC, les CDPC et les réseaux de GVPC. L'histoire des conseils est récente puisque ces derniers sont nés de la volonté de l'État de limiter le nombre d'interlocuteurs au sein de l'AIC pour mettre fin à la cacophonie et au désordre ambiant. Par contre les GPC, MA et GVPC sont nés d'une longue expérience des GV qui datent des années 60.

Du côté de l'égrenage, neuf sociétés d'égrenage dont une publique ont marqué la filière jusqu'en 2008, année au cours de laquelle, la principale, la SONAPRA a été démantelée et son outil industriel privatisé pour donner naissance à la SODECO. Parmi les huit anciennes sociétés privées, trois avaient formé un conglomérat factice dénommé ICA : SOBECO, ICB, SCB. Les cinq autres (LCB,

SODICOT, MCI, SEICB, IBECO) ont fini par faire chacune cavalière seule dans les négociations interprofessionnelles après l'échec de l'APEB. Toutes ces sociétés sont aujourd'hui réunies au sein du CNEC.

Du côté de l'importation et de la distribution d'intrants, les acteurs se sont également organisés pour parler d'une même voix au sein de l'AIC à travers le GPDIA qui se scinda en deux, donnant ainsi naissance à l'ADIAB. À l'instar des autres acteurs, le conseil national des importateurs et distributeurs d'intrants coton (CNIDIC) pour réorganiser la représentation des IDI à l'AIC. La CSPR est également créée pour jouer l'intermédiation entre les égreneurs et les distributeurs d'une part et les producteurs d'autre part.

Les institutions publiques, d'encadrement et d'appuis techniques dans les domaines de la production, du contrôle de qualité, de la recherche fournissent les services aux producteurs pour favoriser les performances accrues sur tous les stades techniques de la filière. Mais ces services sont jugés de plus en plus insuffisants et parfois inefficaces par les producteurs bénéficiaires voire par l'AIC. Au regard de ces insuffisances, cette dernière a pris l'initiative de rechercher les moyens d'amélioration des appuis et paquets techniques en vue de la relance de la production dans le cadre du programme PARFCB.

En vue d'une bonne coordination, un dispositif institutionnel d'action collective est conçu pour suppléer le retrait partiel de l'État de la gestion de la filière. Ce dispositif place l'AIC et la CSPR au cœur d'une gouvernance collective interprofessionnelle en leur conférant un rôle central d'intermédiation entre les organisations professionnelles, celui de mandataire dans le management des opérations techniques et dans la production de flux d'informations économiques sur la filière. La concertation et la recherche de consensus constituent la pierre angulaire de la promotion de cette gouvernance interprofessionnelle. Le dispositif place la CSPR comme agent principal de l'AIC pour la commercialisation et les flux financiers entre les trois principaux acteurs de la filière : les producteurs, les IDI et les sociétés d'égrenage. Dans la configuration institutionnelle construite, les services spécialisés d'appuis et de conseils produisent les informations techniques sur la production en cohérence avec les exigences de la demande de coton-fibre. Les banques classiques fournissent les ressources financières nécessaires à la réalisation des plans d'opérations des IDI et des égreneurs. Le dispositif exclut les CLCAM et autres caisses de crédit agricole qui soutiennent un effort de financement agricole positif et efficace, contrairement au financement indirect par le crédit intrant coton qui privilégie la sécurité financière des IDI et dont les modalités sont la cause première de la crise actuelle que traverse la filière.

Quatre facteurs principaux déterminent la configuration institutionnelle de la filière coton du Bénin : la professionnalisation des acteurs, la recherche d'une gouvernance collective interprofessionnelle basée sur le consensus, les enjeux financiers et économiques et la volonté d'une intégration totale de la

filière afin de mieux maîtriser les chocs de prix et d'assurer une meilleure distribution des revenus aux acteurs.

Mais les mécanismes de détermination de ces prix comportent beaucoup de défaillances : longueur des négociations, position dominante des égreneurs et des IDI qui place les producteurs en situation récurrente de preneurs de prix, forte asymétrie d'information dont sont victimes ces mêmes producteurs sur les charges réels d'égrenage. Ces défaillances plombent les performances de la filière au niveau de la production du fait de la multiplication des comportements opportunistes qui réduisent l'efficacité/efficience des facteurs.

La commercialisation du coton-graine est désorganisée par plusieurs dysfonctionnements favorisés par l'inexistence de mécanismes de sanctions : le non respect par les sociétés d'égrenage, du Plan d'Évacuation établi par l'AIC et exécuté par la CSPR, les détournements et disparitions des cargaisons de coton-graine, le non paiement des prestations de service ; le non respect des conditions idoines de transport, le non règlement des problèmes de droit de propriété du coton-graine entre le marché de collecte et la bouche d'aspiration de l'usine d'égrenage, anormalement échu aux producteurs, le classement biaisé du coton-graine sur les marchés de collecte, etc.

Le système de commercialisation des intrants est inefficace, principalement pour les producteurs du fait du mauvais dysfonctionnement de la caution solidaire, de la multiplicité des réseaux de prédation des producteurs, de la politisation corsée du système et du surendettement qu'il a créé causant ainsi une baisse continue voire l'abandon massif de la production dans la région sud du Bénin. Cette situation a entraîné une masculinisation de la production de coton avec l'abandon quasi-total de cette activité par les femmes (2% seulement des producteurs interrogés sont de sexe féminin).

Enfin, la toute puissance de l'actionnaire privé principal de la SODECO qui possède la société SDI et est majoritaire dans le groupe de sociétés d'égrenage ICA apparaît comme une menace potentielle à la viabilité et la durabilité de la filière. Cet acteur est perçu comme étant capable unilatéralement, de bloquer ou de faire échouer toute initiative qu'il ne souscrit pas, même si elle a une caution collective des autres acteurs. Mais cette situation qui n'est pas forcément inexacte bien qu'elle doit être nuancée, le place, en lui transférant virtuellement/réellement une responsabilité absolue, dans une position incontournable : les jeux opportunistes font parfois et peuvent faire de lui, le seul responsable de tous les échecs éventuels comme la plupart des acteurs soulignent constamment dans l'expression de leur position personnelle sur les réformes de la filière coton du Bénin. Mais l'avenir de la filière dépend essentiellement de son désarmement politique et de la gestion des crédits intrants par les CLCAM comme alternative suppression de la caution solidaire souhaitée par les producteurs des grands bassins de production du la Région Nord du Bénin.

BIBLIOGRAPHIE

INSAE (2002). Recensement Général de la Population et de l'Habitat III (RGPH3)

FAIVRE DUPAIGRE, B. et al, (2006). Étude sur la compétitivité des filières agricoles dans l'espace UEMOA : Élaboration d'un argumentaire de choix des filières, Rapport Principal, 296p.

CASTRO (De), C. F. et al, (2000). Facilitation du commerce des produits agricoles du Bénin, Rapport final, PADS, 136p.

AIC, (2006). Mise en place des nouveaux cadres institutionnels de représentation des acteurs au sein de l'interprofession de la filière coton, 14p.

BIDAUX, A. et SOULE, B. G. (2005). Étude sur le mécanisme d'approvisionnement et de distribution des intrants agricoles au Bénin, AIC

BANQUE MONDIALE, (2008). Organisation et performances des filières cotonnières africaines : leçons des réformes, 212p.

YERIMA, B., (2005). Système de rémunération et amélioration de la qualité du coton au Bénin. Thèse de doctorat, Agro-Montpellier, France, 317p.

AIC, (2008). Programme d'assainissement et de relance de la filière coton au Bénin, 65p.

AIC, (2008). Accord cadre entre l'État et l'Association Interprofessionnelle du Coton, 24p.

AIC, (2007). Évaluation des institutions de la réforme de la filière coton : cas de l'Association Interprofessionnelle du Coton, 20p.

MAEP, (2008). Résultats de l'atelier de validation des documents sur la nouvelle approche globale pour la réforme de la filière coton et le programme d'assainissement et de relance de la filière coton au Bénin, doc. Confidentiel, 6p.

MAEP, (2008). Résultats de l'atelier de validation des documents sur la nouvelle approche globale pour le développement de la réforme de la filière coton et le programme d'assainissement et de relance de la filière coton au Bénin, doc. Confidentiel, 11p.

MAEP, (2008). Nouvelle approche globale pour le développement de la filière coton du Bénin, 21p.

WADDELL, A. et al., (2004). Étude sur la situation de la filière cotonnière, 206p.

ALDCROFT A. (1988) Cotton quality control in international trade, in Quality Control in the Cotton Product, International Cotton Advisory Committee Meeting, Lima Peru, pp34-40

ALDCROFT A. (1992) The arbitration of quality differences, in Cotton Marketing System and quality Evaluation, International Cotton Advisory Committee Meeting, Liverpool, UK, pp41-47.

CROZIER M. & FRIEDBERG E., (1977). L'acteur et le système. Ed. du Seuil, Paris, 437p

CUVELLIER G. (1967) Cotton alone has abundance of wanted qualities, in Cotton revue, International edition, pp98-99 et 111p.

DPQC, (2002). Rapport intérimaire sur la qualité et le conditionnement du coton-graine, campagne 2001-2002, 15p.

HIBOU B., (1999). La privatisation des États. Ed. Karthala, Paris, 398p.

ANNEXES

Annexe 1 : Évolution de la production et des superficies

Année	Production en tonnes	Superficies en ha
1955	1900	
1956	2100	
1957	3200	
1958	2100	
1959	2900	
1960	2875	2000
1961	1400	5300
1962	4400	5600
1963	3900	5500
1964	3300	9000
1965	6600	12000
1966	10300	16100
1967	12600	27000
1968	23100	32700
1969	24200	38890
1970	35985	54285
1971	47460	46960
1972	49795	54555
1973	43670	48480
1974	30590	30990
1975	23350	27117
1976	22245	20423
1977	16116	26223
1978	18677	32372
1979	25814	24937
1980	16522	18182
1981	14434	26524
1982	30388	39614
1983	45578	56490
1984	88064	83280
1985	89314	102901
1986	132762	71691
1987	70200	96948
1988	108689	90506
1989	104660	122801
1990	146125	151138
1991	177361	129167
1992	161738	230800
1993	277568	224543
1994	265822	293561
1995	349343	291580
1996	348833	386157
1997	358913	394383
1998	335062	369784
1999	362170	388784
2000	337428	337428
2001	415921	415921
2002	336916	336916
2003	332840	332840
2004	427156	427156
2005	190836	190386
2006	240617	240617
2007	268650	
2008	242474	

Source : MAEP

Annexe 2 :

Année	Région Nord	Région Centre	Région Sud	Total	RN/Total
2002	306548	6727	23641	336916	91%
2003	280338	13051	39451	332840	84%
2004	356737	23151	47268	427156	84%
2005	156439	10851	23546	190836	82%
2006	227094	6523	4994	238611	95%
2007	243607	9804	15239	268650	91%

Source : Calculs des auteurs à partir des données du MAEP

Annexe 3 :

Communes	Campagne 2009-2010			Campagne 2010-2011			Campagne 2011-2012		
	Sup(ha)	Rend (kg/ha)	Prod (T)	Sup(ha)	Rend (kg/ha)	Prod (T)	Sup(ha)	Rend (kg/ha)	Prod (T)
BEMBEREKE	6 500	1 250	8 125	8 500	1 350	11 475	12 500	1 480	18 500
N'DALI	2 000	1 250	2 500	4 000	1 350	5 400	8 000	1 400	11 200
DASSA	1 500	1 000	1 500	3 000	1 150	3 450	6 000	1 300	7 800
SAVALOU	3 000	1 150	3 450	6 000	1 250	7 500	9 000	1 300	11 700
APLAHOUE	5 000	1 000	5 000	6 500	1 100	7 150	9 000	1 200	10 800
KETOU	1 000	800	800	2 000	1 000	2 000	3 500	1 200	4 200
DJOUGOU	2 000	1 000	2 000	4 500	1 200	5 400	9 000	1 250	11 250
Total	21 000	1 113	23 375	34 500	1 228	42 375	57 000	1 324	75 450

Source : AIC, 2008