



enda diapol



# AVIS DES PRODUCTEURS DE COTON SUR LES RÉFORMES DES FILIÈRES COTONNIÈRES AFRICAINES BENIN - GHANA

## BENIN

### Introduction

**Durant les premières années de la colonisation**, les administrateurs installés au Dahomey, actuel **Bénin** ont préconisé **la recherche de nouvelles cultures** destinées à **remplacer le palmier à huile** dont ils prévoyaient le déclin. Les autorités locales et fédérales s'efforcèrent d'inciter les populations à développer de nouvelles cultures de rente. **Les crédits** ont été **accordés** au service de l'agriculture pour **vulgariser les bonnes pratiques**. C'est ainsi que des plants ont été distribués pour être expérimentés dans des jardins d'essai. **L'expérience la plus poussée concerna la culture du coton**. Elle fut menée par **Emile Poisson**, le représentant au Dahomey de l'**Association Cotonnière Coloniale (ACC)**. Ce qui va emmener l'**administration coloniale** à **porter un regard spécial sur le secteur cotonnier**. Il s'agissait de **promouvoir la culture du coton** que les agriculteurs du nord et du centre pratiquaient déjà et surtout d'en **améliorer la qualité et les rendements**. L'administration apporta son concours à cet objectif qui visait à **faire du Dahomey, l'un des plus grands producteurs de coton de la région**.

## I- Genèse et évolution de la culture du coton au Bénin

A sa création en 1949, la Compagnie Française de Développement des Textiles (CFDT) se chargea de **gérer la filière cotonnière dans sa globalité**. Toutes les fonctions critiques étaient entre les mains de l'entreprise française. Ce schéma va prévaloir jusqu'en **1974, année de création de la Société Nationale de Promotion Agricole (SONAPRA)**, qui se chargera de piloter la filière avec la CFDT devenue désormais le **partenaire technique et financier**. Ce **monopole public** va diriger le secteur cotonnier jusqu'au **déclenchement d'une série de crises dues en partie à la fluctuation des cours mondiaux, aux programmes d'ajustement structurels, aux effets néfastes de la dévaluation du Franc CFA etc....** La **réduction drastique du budget de l'Etat** ne lui permettait plus d'honorer tous ses engagements vis-à-vis des entreprises publiques dont la SONAPRA. Ceci va aboutir à un **transfert de compétences vers d'autres opérateurs privés**.

## II- Conduite de la libéralisation de la filière cotonnière béninoise

L'**objectif de la libéralisation** de la filière cotonnière était de **favoriser l'entrée d'acteurs privés à tous les stades de la filière**, dans le but d'**accroître la rentabilité**. Cette **politique** s'est faite de manière **échelonnée**. Elle commença par le marché des **intrants**, puis l'**égrenage** jusqu'à la **privatisation de l'outil industriel de la SONAPRA**.



## A- La libéralisation du marché des intrants

**Le marché des intrants a été la première étape de la politique de libéralisation** engagée par l'Etat. Les transitions débutent en 1992 avec la **création du Groupement des Producteurs et Distributeurs d'Intrants Agricoles (GPDIA)**. La **SONAPRA** qui procédait par appel d'offre avant l'octroi de marché des intrants **va transférer environ 20%** de cette fonction à une **nouvelle société privée**. Celle-ci par la suite va donner naissance à une autre société sœur appartenant au même propriétaire puis à une troisième peu après. Une entente s'installe entre ces trois sociétés à qui le marché des intrants est attribué durant la période 1993-1995. Au cours de cette période, **les producteurs**, à l'image des distributeurs d'intrants, ressentent le besoin de s'organiser au sein de la **Fédération des Unions de Producteurs (FUPRO)**. Face au monopole détenu par ces trois sociétés, **des contestations régulières** sont, de plus en plus, fréquentes sur les résultats des appels d'offres pour la sélection des fournisseurs d'intrants. **La GPDIA** commence à connaître **ses premières difficultés**.

A la faveur du **changement de gouvernement intervenu en 1996**, ce **monopole privé est remis en cause**. De nouvelles sociétés se voient ainsi attribuer des parts de marché. **En 1997** ce sont **dix (10) sociétés**, puis **douze (12) en 1999** qui se partagent le marché des intrants au Bénin. **Le manque de professionnalisme** de certaines d'entre elles va aboutir à la **fourniture d'intrants de mauvaise qualité**.



**Pour réguler le marché et promouvoir une bonne gestion** au sein de la famille des distributeurs d'intrants, **la CAGIA est créée**. Comme son nom l'indique, la Coopérative d'Approvisionnement et de Gestion des Intrants Agricoles procède par coopération. Elle se dote de moyens et méthodes différentes de celles du GPDIA. Parmi ces méthodes se trouvent l'institution d'**une caution bancaire** pour les sociétés retenues par l'appel d'offre et **le respect rigoureux du cahier de charge**. La CAGIA se fait aider dans sa tâche par les services de l'État (contrôle qualité, recherche). Elle crée **une commission-intrant** qui offre un cadre de discussion entre les différents fournisseurs. Ainsi au sein de cette commission, les distributeurs trouvent un accord autour des prix proposés dans leurs différentes offres. Ces prix sont ensuite validés par la CAGIA et homologués par le Ministère de l'Agriculture avant d'être retenus sur tout le territoire nationale. Le système de fonctionnement de la CAGIA va s'avérer efficace dans la mesure où elle va écarter les fournisseurs d'intrants les moins professionnels. Ainsi **en 2003, le nombre de sociétés éligibles passe de 12 à 5**.

**Malgré cette régulation** du marché des intrants, **la procédure de la CAGIA reste discutable** dans la mesure où une entente peut se former entre les distributeurs d'intrants et aboutir à la pratique de prix élevés à travers la formation de cartel.

Suite au **changement de régime politique intervenu au Bénin en 2006**, le nouveau gouvernement a décidé de créer **le Conseil National des Importateurs et Distributeurs d'Intrants Coton (CNIDIC)** qui regroupe tous les importateurs et





distributeurs d'intrants installés au Bénin ; Ce nouveau dispositif devrait permettre d'instaurer la concurrence et faire renaître la confiance au sein de la famille des distributeurs d'intrants au Bénin.

## **B- La libéralisation de l'égrenage**



Après le marché des intrants en 1992, c'est celui de **l'égrenage** qui sera **libéralisé**. Le décret N°95-285 du 03 Octobre 1995 transfère cette fonction au secteur privé. **Cette mesure** va favoriser **l'installation d'une première génération d'usines d'égrenage (CCB, ICB, SOCOBE)**. Pour favoriser le développement de ces nouvelles usines, **le pouvoir public leur accorde des avantages dans l'approvisionnement à hauteur de leurs capacités d'égrenage et des exonérations fiscales**. Deux années plus tard c'est-à-dire **en 1997**, les **usines de deuxième génération au nombre de deux voient le jour: LCB et SEICB**. Face à l'élargissement de **la famille des égreneurs**, ces derniers s'organisent et créent **l'Association des Producteurs et Égreneurs du Bénin (l'APEB)**. Son rôle est de réguler le marché de l'égrenage. Par la suite, trois (03) nouvelles sociétés entrent sur le marché, d'où **la troisième génération d'usines d'égrenage : MCI, SODICOT et IBECO**. A la différence des usines de la première génération, celles de la deuxième et troisième génération ne bénéficient pas d'avantages de la part de l'État en matière d'exonération fiscales et d'approvisionnement. Les installations successives d'usines ont entraîné une **augmentation plus que proportionnelle de la capacité d'égrenage du pays (587 500 tonnes) par rapport à la moyenne de la production nationale (370.000 tonnes)**.



Cette surcapacité pèse sur le coût de revient de la fibre. Constamment, **les égreneurs** font face à **une mésentente** dans

la **répartition du coton graine**. Les tensions qui naissent au sein de l'APEB compte tenu du non respect des règles par certains égreneurs vont être à la base de son éclatement, d'où la création de **l'ASCOB (Association des Sociétés Cotonnière du Bénin) en 2001**.

Malgré la naissance de cette nouvelle association, les mésententes entre égreneurs persistent. C'est pourquoi **l'État a créé en Mai 2006 le Conseil National des Égreneurs de Coton (CNEC)** qui regroupe toutes les sociétés d'égrenage de coton exerçant au Bénin. Le cadre offert par ce comité devrait aboutir à l'obtention de consensus autour des intérêts de chaque égreneur au Bénin.

### **C- La création de l'interprofession**

Afin de pérenniser les actions engagées dans le cadre de la libéralisation de la filière, les principaux acteurs ont décidé de créer **en 1999 l'Association Interprofessionnelle du Coton (AIC)**. Pour mieux répondre aux attentes de tous les acteurs, surtout dans la perspective d'une meilleure gestion des flux physiques et financiers, **la Centrale de Sécurisation des Paiements et de Recouvrements (CSPR) a été créée l'année suivante** pour épauler l'AIC. Cette structure se présente comme le bras séculier de l'AIC. Elle fonctionne comme une chambre de compensation de toutes les transactions financières de la filière. Elle a été créée pour **veiller au dénouement harmonieux des crédits intrants**. L'efficacité du système de fonctionnement de la CSPR se trouve liée au respect







de ces règles. Malheureusement ceci n'a pas toujours été le cas. Certains égreneurs après avoir reçu le coton graine ne paient pas. Cette situation fragilise la CSPR et la met souvent en mauvaise posture.



Compte tenu de la surcapacité d'égrenage, les égreneurs font souvent face à un problème d'approvisionnement. Sur la base de la production nationale, l'interprofession établie des quotas de coton graine par égreneur et élabore le plan d'évacuation. Les égreneurs collectent le coton graine suivant le plan d'évacuation. Par ailleurs ces derniers paient un acompte de 40% avant le démarrage de l'approvisionnement de leur usine en coton graine.



En résumé, la libéralisation au Bénin a favorisé la création d'institutions dont les coûts de fonctionnement sont supportés par la filière. Ces coûts représentent des suppléments par rapport à la situation de monopole détenue par la SONAPRA. Ces 3 institutions sont : l'AIC (1Milliard FCFA), la CSPR (725 millions de FCFA), la CAGIA (228 millions de FCFA jusqu'à sa disparition en 2006). En 2002, le cumul de ces sommes indiquait que le prix à supporter par la filière pour la libéralisation était d'environ 5 FCFA par Kg de coton graine.



#### **D- La Privatisation de l'outil industriel de la SONAPRA**

**Cette privatisation a eu lieu en 2008.** Une nouvelle société dénommée **Société de Développement du Coton (SODECO)** a été créée et regroupe les dix usines d'égrenage de la

**SONAPRA.** L'option retenue est l'ouverture du capital social. L'État y est présent avec **33 % des actions** ainsi qu'un **opérateur privé stratégique** avec également **33%**. Le reste des actions est partagé entre **les producteurs, les travailleurs et les collectivités locales.**

## Conclusion

De l'avis générale des experts, la libéralisation de la filière cotonnière au Bénin a fait apparaître une floraison d'acteurs. Le jeu d'intérêt a parfois rendu difficile la collaboration entre ces derniers. Perpétuellement certains acteurs ont remis en cause le mode de fonctionnement de leur secteur. Ces querelles qui ont souvent abouti à la révocation des chefs ou à la rébellion des membres, ont rendu difficile l'atteinte des objectifs de la libéralisation. Face à cette réalité, l'État, qui souhaitait progressivement transférer ses compétences aux privés, ne va finalement pas se retirer de la filière. Le pouvoir public dans ses prérogatives d'arbitre et de régulateur va constamment porter assistance à la filière. Des déficits financiers seront comblés et des tensions apaisées. Malgré la libéralisation, l'État continue d'intervenir massivement dans la gestion de la filière. De l'avis des observateurs, la filière cotonnière béninoise reste une filière intégrée privée.





# GHANA

## Introduction

**La culture du coton est pratiquée dans le nord du Ghana**, région sèche du pays qui se caractérise par un faible développement économique comparativement au sud où prédomine la culture du cacao, moteur de l'économie du pays. Le cacao et le coton, les deux cultures de rente pratiquées au Ghana n'ont pas eu les mêmes impacts sur le développement du pays. Cette réalité serait plus vieille que la naissance du Ghana, car déjà en 1953 c'est-à-dire à l'époque coloniale, les responsables nordistes avaient attiré l'attention des administrateurs coloniaux sur les disparités entre les zones agricoles du Ghana dans la mesure où le coton n'avait pas pu induire au nord un développement viable comme ce fut le cas au Sud avec le cacao.

## **I - Genèse et évolution de la culture du coton au Ghana**

En effet **durant l'époque coloniale**, le nord constituait une **réserve de main d'œuvre** pour **les grandes exploitations de cacao et des mines aurifères**. **La culture du coton n'a pas connu des mesures politiques incitatives** visant à retenir les populations dans la région.


**A l'indépendance** du pays en 1957, une politique de « **modernisation de l'agriculture** » s'est mise en place. Elle se basait sur le modèle



agricole des pays développés avec une utilisation des tracteurs sur les grandes surfaces agricoles. Pour atteindre l'industrialisation visée, le nouvel Etat engage des mesures protectionnistes pour favoriser le développement de l'industrie locale. Dix (10) ans après l'indépendance soit en **1968**, le bureau de développement du coton au Ghana fut créé, **Ghana Development Cotton Board** (GCDB). Cette structure était chargée entre autres d'assurer certaines fonctions critiques de la filière notamment l'encadrement des producteurs au niveau des groupements et la commercialisation du coton fibre à l'extérieur. Durant les deux années suivantes (**1969 et 1970**), la production va connaître **une évolution significative**. Les deux **chocs** pétroliers des années **1973 et 1979**, vont avoir des **répercussions négatives** sur les cours mondiaux des produits agricoles **notamment le coton**. Le **prix d'achat du coton graine** va connaître **une baisse importante** et le succès naissant enregistré dans la filière cotonnière du pays va de plus en plus s'effriter. Comme conséquences directes de ce phénomène, le **prix proposé** aux producteurs ghanéens **devient très bas** et le **service d'encadrement peu efficace**. Ceci a plongé **l'industrie locale** dans **une crise** due au manque d'approvisionnement en fibre. **Plusieurs entreprises textiles** de moyennes et grandes tailles vont **faire faillite**. En 1982, les seules entreprises qui avaient survécu à la crise des années 70 fonctionnaient à 5% de leur capacité.

C'est dans ce contexte morose qu'interviendra la **Banque Mondiale** à travers **les politiques de libéralisation économique** qui devaient impulser un redémarrage du secteur cotonnier ghanéen.





## II- Conduite du processus de libéralisation de la filière cotonnière ghanéenne

**La crise des années 70** qui s'est prolongée jusqu'au milieu de la décennie suivante avait engendré beaucoup de **difficultés pour l'Etat** quant à un pilotage efficient du secteur cotonnier. Pour réduire l'interventionnisme de l'Etat, **la CGDB fut privatisée en 1985** et devient la **Ghana Cotton Company Limited (GCCL)**. Dans cette nouvelle société, **l'Etat** détenait désormais **30% du capital**, le reliquat soit **70%** était réparti entre **les sociétés textiles, les fournisseurs d'intrants et la Banque de Développement agricole (ADB)**. Pour relancer la culture du coton, un certain nombre de mesures vont être prises pour accompagner les acteurs de la filière. L'une de ces mesures a été **la distribution « gratuite » d'intrants**. En compensation de cette faveur, le prix proposé aux producteurs est resté relativement faible. Cette mesure favorisa l'entrée dans le secteur de plusieurs sociétés d'égrenage parmi lesquelles on peut citer : **Juni Agro, Agro Star, Upper West, Cotton Promotion Ltd, Intercontinental Farms, Bafcot**, etc..... Après une dizaine d'années de collaboration avec ces sociétés cotonnières privées, **l'Etat** va décider de céder la totalité de ses parts (30%) à d'autres opérateurs. Avec cette cession, **l'Etat se désengage entièrement du secteur cotonnier** en omettant de mettre en place des mécanismes susceptibles de réguler le secteur cotonnier qui désormais est contrôlée en totalité par les privés. Entre **1996 et 1997, douze sociétés cotonnières** se sont impliquées dans la gestion du secteur cotonnier au Ghana.

Les intrants qui étaient fournis gratuitement seront octroyés sous forme de prêt en nature. Cette politique va favoriser **d'importants détournements de la part des producteurs**, ce qui va accentuer **la dette des sociétés cotonnières** vis-à-vis de l'ADB (Agriculture Development Bank), la banque de développement agricole. Depuis lors, les sociétés cotonnières croulent sous le poids de la dette contractée au niveau de cette institution financière.

### III -Difficultés de la filière cotonnière ghanéenne

Depuis le **retrait global du pouvoir public** à travers la cession de ses parts aux privés, presque toutes les **fonctions qui lui étaient dévolues ont été transférées aux nouveaux acteurs**. Seulement **deux** d'entre elles sont restées sous le **contrôle de l'Etat** : la **certification** des semences et l'**entretien des pistes rurales** dans les zones cotonnières. Cependant, force est de constater que l'Etat a délaissé ses rôles ; **les pistes se sont dégradés** à un rythme effréné. **L'éloignement des zones de production** des ports maritimes constituent un **goulot d'étranglement pour la filière**. Les pistes rurales devenues impraticables ne favorisent pas l'évacuation du coton du Nord vers les côtes au Sud. Les coûts de transport qui s'en trouvent augmentés grèvent la rentabilité de la production et entravent le développement économique du secteur. De plus, **la qualité des semences** a été souvent **décriée par les producteurs**.

A cela s'ajoute le fait qu'après la rentrée de **nouveaux opérateurs privés**, des **intrants de qualité très douteuse** ont fait leur apparition sur le marché.





Il s'agit principalement de produits chimiques d'origine asiatique qui ont été introduits au Ghana sans les contrôles nécessaires. Ces produits qui ont souvent des composantes très toxiques comme **l'endosulfan** en provenance de **la Chine** et de **l'Inde** sont interdits sur le marché de l'Union européenne, mais importés en toute liberté au Ghana. Ils ont générés de **graves problèmes environnementaux** (pollution des eaux et de l'air, empoisonnement, destruction de la faune etc.) qui ont eu des **effets néfastes sur la qualité du coton**. Enfin, **la production cotonnière** est en parfaite **déconnection avec la recherche**. Il n'existe pas de lien direct entre la *Savanna Agric Research Institut cotton Program* (l'institut national de recherche sur le coton) et les besoins identifiés par les acteurs de la filière. De même **les services de vulgarisation** sont **quasi inexistant** (à titre d'exemple, on recense un agent pour 10.000 producteurs).

**Deux tentatives** plus récentes avaient été mises en œuvre pour **redresser la filière** : **le zonage** et **la mise en place de groupements de producteurs de la base au sommet**. Ces **deux tentatives** ont **échoué**. Selon les experts, la filière cotonnière du Ghana souffre de tous les maux possibles : **mauvaise politique, mauvaise gestion, absence totale de consensus entre acteurs, faible production, faible rendement, mauvaise qualité d'intrants, mauvaise qualité de la fibre** etc.

**La création d'une société cotonnière** n'est soumise à **aucune contrainte**. Il n'existe aucun critère de qualification pour exercer dans la filière, **aucune garantie financière** n'est exigée et aucune production minimale n'est fixée. **L'anarchie** serait le **meilleur qualificatif** susceptible de **décrire la filière cotonnière du Ghana**. **La libéralisation radicale** a donc accentué **les difficultés de la filière** et l'a plongée dans une certaine **agonie** avec **la faillite des onze sociétés cotonnières privées** qui intervenaient dans les trois zones de production du pays.

Depuis **2001**, **l'Etat est revenu** au centre du secteur cotonnier en reprenant les fonctions jusque là délaissées. **La production a timidement repris** mais certains maux continuent de gangrener le secteur, qui ne cesse de **subir les effets de l'échec de la libéralisation**.

## Conclusion

Même si la **crise cotonnière** est **imputable à tous les acteurs** de la filière, il convient de souligner que **l'Etat a une grande part de responsabilité**. En effet, le retrait de l'Etat n'a pas favorisé la mise en place d'une réglementation susceptible de régir et de définir les rapports entre les nouveaux acteurs. **La libéralisation n'a pas été bien encadrée**. Il paraît difficilement compréhensible que le Ghana qui partage le même bassin cotonnier que le Burkina Faso, premier producteur africain (plus de 50% des recettes d'exportation), ne puisse pas tirer profit du coton (0,2% des recettes d'exportation en 2001).







Une explication plausible de cet état de fait tiendrait plus d'un **manque de volonté et d'orientation politique** que d'une mauvaise disposition naturelle pour un développement de la culture du coton.



Le vent de **changement politique** qui a récemment balayé le pays fait **renaître l'optimisme** avec l'espoir qu'il soufflera sur la filière en emportant sur son chemin tous les problèmes du secteur. Cependant une telle avancée nécessite **la mise en place d'une organisation de producteurs forte et capable d'instaurer les changements nécessaires à la relance de la filière coton au Ghana**. Des initiatives sont en train d'être menés dans ce domaine dans la mesure où après l'échec des réformes, on observe une **timide reprise de la culture du coton au Ghana**.



