

Congrès annuel de l'Association française de sciences politiques, Strasbourg, 2011

Section thématique : L'Etat régulateur en question : perspectives comparées (responsables : Pierre-Louis Mayaux et Antoine Maillet)

Titre de la communication : « L'émergence d'un 'Etat régulateur' en Afrique ? Etat des lieux de l'action publique dans les filières cotonnières au Bénin, Burkina Faso et Mali »

Auteur : Isaline Bergamaschi, docteure en sciences politiques et relations internationales de l'IEP de Paris, ATER à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Cette communication propose d'analyser les transformations contemporaines de l'action étatique dans le cadre des filières cotonnières au Bénin, Burkina Faso et Mali¹. Si, dans ces trois pays, les sociétés cotonnières ont été privatisées sous l'influence de la Banque mondiale ou sont en passe de l'être, les institutions financières internationales reconnaissent aujourd'hui un rôle à l'Etat² : l'Etat producteur doit devenir « régulateur », mais les objectifs et contours de l'action publique dans les nouveaux marchés reste à définir.

La communication, qui s'intéresse à cette transition, fait office de recherche préliminaire et s'articule en trois mouvements. Tout d'abord (I), elle revient sur l'histoire de la culture du coton en Afrique de l'ouest, en mettant en évidence l'importance du legs colonial dans l'émergence d'un modèle de production original et commun aux trois pays étudiés, dit de « filière intégrée » (A). Elle s'attache d'autre part à présenter les causes et implications de la crise du secteur, qui posent les jalons du besoin de réforme du modèle et des injonctions de la Banque mondiale en faveur de la libéralisation et de la privatisation (B). Dans un deuxième temps, la communication propose une typologie des réformes et nouveaux dispositifs apparus au Bénin, Burkina Faso et Mali, leurs principales caractéristiques et effets (A). Elle identifie ensuite des variables dépendantes et facteurs de variation permettant d'expliquer les spécificités nationales des sentiers de réformes empruntés dans chacun des trois pays (B). La troisième partie de la communication relativise les effets des réformes

¹ La structure et les arguments principaux de cette communication ont été élaborés avec Claire Delpeuch (doctorante au GEM/SciencesPo), avec qui la communication devait initialement être écrite. Je remercie Sadio Mandé Keita et Lucien Humbert (experts « développement rural » à l'AFD au Mali en 2007-2008), Alexis Roy (doctorant au Centre d'Etudes Africaines, EHESS), Pascal Babin (ingénieur en agriculture, chargé de programme à l'Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement, ancien conseiller économie/coton pour l'organisation néerlandaise de développement (SNV) au Mali), Renata Serra (université de Floride), Kako Nubukpo (chercheur au CIRAD au Mali en 2007-2008), Maurice Adevah-Poeuf (Président de l'Agence française d'Appui aux Collectivités) et Pierre Texier (ancien directeur commercial de Dagrif) pour leurs travaux et/ou éclairages et/ou relectures.

² Tschirley, David, Poulton, Colin, Labaste Patrick. *Organization and performance of cotton sectors in Africa: learning from reform experience*. Washington: World Bank Publications, 2009. Delpeuch, Claire, Vandeplass, Anneleen, Swinnen, Johan. "Revisiting the 'cotton problem'. A comparative analysis of cotton reforms in Sub-Saharan Africa". Paper presented at the *114th EAAE Seminar*, Berlin, April 15 – 16 2010.

introduites et présente les pistes et modalités de redéploiement de l'Etat (A), avant d'amorcer un questionnement sur la pertinence théorique de la notion de « régulation » pour en rendre compte (B).

Notre intérêt et nos connaissances des questions cotonnières émane de deux travaux antérieurs. Dans le cadre d'une étude sur le rôle et la marge de manœuvre des petits Etats dans les négociations commerciales multilatérales menée par le *Global Economic Governance Programme* et le Commonwealth, nous avons personnellement conduit l'étude de cas de l'« initiative sectorielle coton » portée par les gouvernements du Burkina Faso, du Mali, du Bénin et du Tchad à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à partir de 2003³. Parce que le Bénin avait pris le *lead* de l'initiative, nous avons réalisé, à Cotonou en août 2008, une quinzaine d'entretiens avec des diplomates, techniciens du ministère du Commerce et des représentants de producteurs ayant participé directement à l'élaboration de la requête et les négociations⁴. D'autre part, le questionnement initial de cette communication trouve son origine dans notre travail de thèse de doctorat, qui porte sur les trajectoires et usages des recommandations et conditionnalités en matière de réforme de l'économie et de l'Etat édictées par les agences d'aide internationales au Mali à l'ère du « consensus post-Washington »⁵. Pour traiter le sujet spécifique de la privatisation de la Compagnie malienne de Développement des Textiles, nous avons réalisé une quinzaine d'entretiens - auprès de représentants de l'Etat et des agences d'aide internationale, d'experts et de chercheurs spécialisés dans les questions cotonnières à Paris et Bamako entre 2007 et 2010, suivi la presse malienne et analyser les documents institutionnels et scientifiques existants. Cette communication est née de la volonté de prolonger ce travail initial dans une perspective comparative, dont les bases ont été posées au cours de discussions et d'échanges avec Claire Delpeuch (doctorante à SciencesPo/GEM). Pour ce faire, elle mobilise la littérature primaire et secondaire disponible sur les cas du Burkina Faso et du Bénin, et en particulier les travaux de recherche conduits par le « *Africa Power and Politics Programme* », issu d'un partenariat entre le LASDEL (Niamey, Niger), l'université de Floride et l'*Overseas Development Institute* de Londres.

³ La requête présentée par les gouvernements est double : un plan de réduction des subventions dispensées par les pays développés à leurs producteurs de coton d'ici 2006; et un mécanisme de compensation financière au bénéfice des producteurs africains victimes de ces distorsions jusqu'à ce que les subventions des pays riches soient totalement éliminées. OCDE/ Miroudot, Sébastien. « Quel avenir pour l'initiative sectorielle en faveur du coton après l'échec de Cancún ? », Publications et documents du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest de l'OCDE, 2004: http://www.oecd.org/findDocument/0,2350,fr_2649_33711_1_1_1_1_1,00.html, p. 9-10.

⁴ Les résultats de cette recherche sont présentés dans Bergamaschi, Isaline. "Leading the war on cotton: Benin at the WTO", document de travail, 2008, dont certaines des conclusions ont été synthétisées dans Jones Emily, Deere Birbeck Carolyn et Woods Ngairé. *Manoeuvring at the Margins: Constraints Faced by Small States in International Trade Negotiations*. London: The Commonwealth publications, 2010.

⁵ Le champ de la thèse couvre l'intégralité des recommandations et réformes dispensées par les bailleurs de fonds au Mali à la suite de l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés : la « lutte contre la pauvreté », la privatisation des entreprises publiques et le désengagement de l'Etat de l'économie, la « bonne gouvernance » et des initiatives de renforcement des capacités de l'Etat. Voir : Bergamaschi, Isaline. *Le consensus post-Washington au Mali : Trajectoires, usages et processus d'appropriation*. Thèse de doctorat en science politique, programme Relations Internationales : Institut d'Etudes Politiques de Paris/Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (CERI), 2011, 453 p.

I. Fondements et crise d'un modèle d'organisation de la production cotonnière: la « filière intégrée »

Au Bénin, du Burkina Faso et du Mali, le modèle de « filière intégrée » a prévalu depuis les années 1960 : des sociétés publiques françaises, puis nationales, bénéficiaient d'un monopole sur toutes les activités de la transformation (collecte et égrenage) à la commercialisation (quasiment exclusivement à l'export), et assuraient les fonctions de recherche et d'encadrement, ainsi que des activités de service public en zone rurale. Depuis les indépendances, le groupe agroindustriel public français Dagrif (et, après 2008, son successeur privé Géocoton) participait au capital de ces sociétés à hauteur de 20 à 40%. Cette section présente le modèle de « filière intégrée ».

A. La « filière intégrée » : legs colonial et appropriations nationales

Le système de production du coton dans les trois pays étudiés – la « filière intégrée » - trouve son origine dans la période coloniale. Au tournant du XXe siècle, la France fait de la culture cotonnière un axe central de l'exploitation des colonies. Mais l'entreprise connaît de nombreuses difficultés (techniques, climatiques et, surtout, humaines liées à la résistance des paysans africains) et nécessite des ajustements permanents qui posent les bases du système vertical d'organisation de la production que se réapproprient les premiers régimes aux indépendances [pour l'histoire du coton en Afrique l'Ouest, **voir Annexe**].

La Compagnie Française pour le Développement des Textiles (CFDT), organisme d'Etat de coopération technique « spécialisé en matière de vulgarisation et de modernisation de la production des fibres textiles d'Outre-mer »⁶, naît en 1949 d'un partenariat commercial entre l'Etat et des compagnies de textile privées, et est « placé sous l'égide du ministère de la France d'Outre-Mer ». Il s'agit d'une société anonyme à capital majoritaire de l'Etat français⁷ qui vise à « contribuer à rééquilibrer la balance de paiement de la France, à sécuriser l'approvisionnement de l'industrie de la filature » et, de façon plus secondaire, à « améliorer le sort des africains » et remplir un rôle de service public (après 1961)⁸. L'Institut de Recherche du Coton et des Textiles exotiques (IRCT) est créé en 1946⁹. Enfin, le recours aux engrais et à la mécanisation est généralisée : des fertilisants et des pesticides sont distribués, et des outils de crédit développés¹⁰.

Le système de filière intégrée, et le contrôle monopolistique du marché du coton, introduits plus tôt et par la force par les belges en Afrique centrale (en particulier au Congo), s'étend à presque toute

⁶ Levrat, Régine. *Le coton en Afrique Occidentale et Centrale avant 1950 : un exemple de politique coloniale en France*. Paris : L'Harmattan, 2008, p. 283.

⁷ Levrat, Régine. *Le coton dans la zone franc depuis 1950. Un succès remis en cause*. Paris : L'Harmattan, 2009, p. 12-3.

⁸ Fok, Michel. *Le développement du coton au Mali par analyse des contradictions : Les acteurs et les crises de 1895 à 1993*. Document de travail de l'Unité de Recherche Economie des Filières, CIRAD, Montpellier, p. 55.

⁹ Levrat, Régine, *Le coton en Afrique Occidentale et Centrale avant 1950, op. cit.*, p. 280 et 283.

¹⁰ Delpeuch Claire, « Institutional puzzle : A review of the literature », document de travail, 2009, p. 14.

l'Afrique de l'Ouest¹¹. Persuadée que seul le niveau de la rémunération de l'agriculteur peut susciter son adhésion à la production, la CFDT met l'accent sur le rendement et la qualité (la productivité), le prix d'achat et sa stabilité¹². Mais l'augmentation du revenu du coton des années 1940 et 1950 bénéficie davantage à la CFDT et au Trésor public qu'aux producteurs¹³.

Dans le domaine de la culture du coton comme dans d'autres, l'indépendance marque une rupture, mais pas une révolution¹⁴. La CFDT comprend qu'une certaine dose d'africanisation et de diversification sont indispensables à la poursuite de ses activités et compose fort bien avec les nouveaux régimes, qui lui confient une mission de vulgarisation de la culture cotonnière. Au Mali, une convention est signée en 1961 pour une durée de cinq ans selon laquelle « la CFDT se chargeait de l'encadrement dans sa zone, assurait la commercialisation du coton produit en culture sèche, et se chargeait de la commercialisation des fibres au mieux des cours mondiaux »¹⁵. Pour les nouveaux gouvernements, la culture du coton sert des objectifs majeurs : percevoir des impôts ou des taxes, développer les zones rurales, étendre les relations de patronage et le pouvoir du nouvel Etat parmi les communautés rurales¹⁶. La CFDT améliore peu à peu sa « capacité à tenir compte de la réalité ». Elle met l'accent sur la formation (dès 1968), la vulgarisation des thèmes techniques et parvient à surmonter le « handicap psychologique »¹⁷ et les « mauvais souvenirs » laissés par la culture cotonnière coloniale et « gagner la confiance des intéressés »¹⁸. Le coton passe « d'une culture coloniale à une filière dynamique »¹⁹ et devient un moteur de développement.

La CFDT se développe et se transforme peu à peu en *holding* agro-industriel comprenant des services d'ingénierie agricole, financière, commerciale²⁰. Elle réclame « l'autorisation de commercialiser le coton dans les zones de production de semences » et développe un argumentaire contre le système concurrentiel. Ses prestations s'étendent progressivement²¹. Une intégration de la filière s'instaure, et allie la production et la commercialisation, la provision d'engrais et les subventions à leur achat, le transport du coton, l'extraction de l'huile de ses graines et l'établissement

¹¹ *Ibid.*, p. 4.

¹² Fok, Michel, *Le développement du coton au Mali par analyse des contradictions*, op. cit., p. 56.

¹³ Levrat, Régine, *Le coton en Afrique Occidentale et Centrale avant 1950*, op. cit., p. 296-97

¹⁴ Fok, Michel, *Le développement du coton au Mali par analyse des contradictions*, op. cit., p. 83.

¹⁵ Journal *L'Essor* (1961) cité par *Ibid.*, p. 83.

¹⁶ Delpeuch Claire, « Prologue on the desirability of domestic reforms » et « Institutional puzzle : A review of the literature », document de travail, 2009, p. 4 et 14.

¹⁷ Roy, Alexis. « La privatisation de la filière coton au Mali: la solution qui risque de prolonger le problème ». Communication présentée à la 3ème Conférence européenne d'Etudes africaines (ECAS), Leipzig, juin 2009, p. 1, 57-9, 61-2, 98.

¹⁸ Levrat, Régine, *Le coton dans la zone franc depuis 1950. Un succès remis en cause*, op. cit., p. 17 et 121.

¹⁹ Hugon, Philippe. « Les réformes de la filière coton au Mali et les négociations internationales ». In GEMDEV, *Mali-France : Regards sur une histoire partagée*, Paris : Karthala et Bamako : Université du Mali, 2005, p. 486.

²⁰ Piot, Olivier. « Pourquoi le Sud rue dans les brancards : Paris brade le coton subsaharien ». In *Le Monde Diplomatique*, septembre 2007 : <http://www.monde-diplomatique.fr/2007/09/PIOT/15073>

²¹ Fok, Michel, *Le développement du coton au Mali par analyse des contradictions*, op. cit., p. 70.

de mécanismes de stabilisation des prix²². Pour que la production s'aligne sur les normes internationales, la CFDT assure des transferts de savoir-faire, et forme des équipes d'agronomes et de techniciens²³ ; de nouvelles variétés et méthodes de culture introduites.

Dans les années 1970, les paysans finalement « consentants » produisent de plus en plus de coton²⁴. Au Mali, la production commercialisée passe de 80 000 tonnes de coton-graine en 1950 à 290000 tonnes en 1968 puis à 540 000 tonnes en 1975²⁵. Chaque année, la récolte de coton est achetée aux producteurs à un prix fixé à l'avance ; la garantie du prix à l'exportation entre en vigueur en 1952²⁶. Face aux fluctuations du cours mondial de la fibre, un mécanisme de soutien au prix d'achat est mis en place. Les revenus du coton alimentent les caisses de stabilisation destinés à venir en aide aux paysans en cas de fluctuations négatives²⁷. Un système de crédit permettant à des petits paysans de se doter des moyens de leur modernisation est mis en place²⁸.

Peu à peu, les gouvernements africains expriment le souhait de maîtriser les structures²⁹. La création de sociétés nationales répond « en même temps à la demande des Etats africains soucieux d'affirmer leur autonomie, et à la volonté de la France désireuse de maintenir avec eux des liens étroits ». En Haute-Volta, l'Association Haute-Volta/CFDT assure la transition de 1970 à 1979, date à laquelle le Gouvernement voltaïque crée la Société Voltaïque des Fibres Textiles dont le capital est réparti entre l'Etat (55 % en 1979, 65% en 1984), la CFDT (44 % en 1979, 34% en 1984) et des opérateurs privés nationaux (1 %) ³⁰. En 1975, le gouvernement du Bénin fonde la Société Nationale de Commercialisation et d'Exportation du Bénin (Sonaceb) qui devient la Sonapra en 1983. En 1974, le Mali crée une société anonyme d'économie mixte : la CMDT, dont l'Etat malien détient 60% du capital, et la CFDT 40%. Chargée de gérer la filière de production cotonnière, elle reprend les activités de la société mère³¹ et remplit plusieurs fonctions liées à la production et au développement intégré : le conseil agricole aux paysans, la collecte et l'égrenage du coton graine ; la vente de la fibre à l'exportation et aux industries textiles maliennes, et la vente de la graine de coton³². Des usines drainent la production en zone cotonnière; des équipes d'achat passent dans les villages en brousse.

²² Delpeuch Claire, « Prologue on the desirability of domestic reforms » et « Institutional puzzle : A review of the literature », *op. cit.*, p. 14.

²³ Piot, Olivier, « Pourquoi le Sud rue dans les brancards : Paris brade le coton subsaharien », *op. cit.* ; et Maharaux Alain, *L'Industrie au Mali*, *op. cit.*, p. 51.

²⁴ Roy, Alexis, « La privatisation de la filière coton au Mali: la solution qui risque de prolonger le problème », *op. cit.*

²⁵ Maharaux Alain. *L'Industrie au Mali*. Paris : L'harmattan, 1986, p. 51.

²⁶ Fok, Michel, *Le développement du coton au Mali par analyse des contradictions*, *op. cit.*, p. 69.

²⁷ Delpeuch Claire, « Prologue on the desirability of domestic reforms » et « Institutional puzzle : A review of the literature », *op. cit.*, p. 14.

²⁸ Bocchino, François. « La CFDT, outil du développement ». In *Le Monde Diplomatique*, mai 1999. Disponible sur : <http://www.monde-diplomatique.fr/1999/05/BOCCHINO/11997>.

²⁹ Piot, Olivier, « Pourquoi le Sud rue dans les brancards : Paris brade le coton subsaharien », *op. cit.*

³⁰ Site de la SOFITEX : http://www.sofitex.bf/pres_sofitex/presentation.htm

³¹ Levrat, Régine, *Le coton dans la zone franc depuis 1950. Un succès remis en cause*, *op. cit.*, p. 106-9.

³² Information trouvée sur le site de la CMDT : <http://www.cmdt.ml/presentation.html>

Les espaces ruraux s'organisent : des bâtiments communautaires - école, maternité, magasin d'engrais – sont construits en dur³³. En 1980, la CMDT distribue 47% des salaires dans toute la zone cotonnière, et 3,2 % à l'échelle nationale³⁴.

Les rendements de la production connaissent une croissance quasi régulière depuis le début des années soixante. Au début des années 2000, le Mali est le septième producteur mondial de coton, le deuxième producteur africain (derrière le Burkina), et passe premier en 2004³⁵. La filière représente un chiffre d'affaires de l'ordre de « 200 milliards de FCFA soit à peu près 25% du budget national », et 15 milliards de FCFA de recettes fiscales et douanières pour l'Etat³⁶. Le coton occupe le deuxième poste de revenus après l'or, avec des effets redistributifs beaucoup plus grands. La filière coton est « une des rares « *success stories* » du continent africain en matière de compétitivité économique »³⁷. Elément constitutif du pacte social national, de la fabrique économique et politique du pays³⁸, il fait vivre, directement ou par son effet d'entraînement³⁹, 4 millions de personnes. Au Burkina, en 2008 et depuis de nombreuses années, le coton représente 60% des recettes d'exportation. Sa culture regroupe plus de 350 000 producteurs de coton et fait vivre près de 3 000 000 de personnes⁴⁰. Le coton est plus qu'une activité; il est chargé de valeurs. Il définit l'identité des villages producteurs, dans lesquels la coopérative organise les relations hiérarchiques et sociales entre individus⁴¹. D'autre part, historiquement, la CMDT représente, avec l'Office du Niger, le point d'appui principal de la formation de l'Etat malien⁴² ou, tout du moins, un « Etat dans l'Etat »⁴³. Les cadres de la CMDT constituent un vivier dans la formation des gouvernements⁴⁴. Les sociétés d'Etat sont également des relais politiques pour le financement des partis politiques, dans lesquels ils sont fortement impliqués⁴⁵. Comme la plupart des sociétés d'Etat africaines, la CMDT fait l'objet d'une politisation et de détournements multiples⁴⁶, significativement avec la démocratisation dans les années 1990⁴⁷. La CMDT est aussi « la

³³ Bocchino, François, « La CFDT, outil du développement », *op. cit.*

³⁴ Maharoux, Alain, *L'Industrie au Mali*, *op. cit.*, p. 186

³⁵ Nubukpo, Kako. « Le piège du coton : le Mali à la croisée des chemins ». In *Oléagineux, Corps Gras, Lipides*, vol. 13, n°4, juillet-août 2006, p. 278.

³⁶ Lique, R-J. « Mali : le coton, le supplice de Tantale » : <http://www.afrique-express.com/afrique/mali/coton-mali.html>

³⁷ Nubukpo, Kako, « Quand la Banque Mondiale s'attaque à la filière coton au Mali », *op. cit.*

³⁸ Olivier Vallée (expert-économiste, consultant international), entretien, Paris, 23/11/2009. Diarrah rappelle à ce sujet que : « ce sont les sociétés et entreprises d'Etat qui ont permis la naissance d'une couche bureaucratique de type oligarchique », Diarrah, Oumar. *Mali : bilan d'une gestion désastreuse*. Paris : L'Harmattan, 1990, p. 57.

³⁹ Bocchino, François, « La CFDT, outil du développement », *op. cit.*

⁴⁰ Association Interprofessionnelle du Coton du Burkina. « Note d'Information sur la filière coton du Burkina ». Juillet 2008 : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Sofitex_Note_filiere_coton_Burkina.pdf

⁴¹ Serra, Renata, « Cotton sector reforms within wider political and social realities », *op. cit.*, p. 16-7

⁴² Olivier Vallée, entretien, *op. cit.*

⁴³ Expression utilisée par Levrat, Régine, *Le coton dans la zone franc depuis 1950*, *op. cit.*, p. 17.

⁴⁴ Pierre Texier, entretien, *op. cit.*

⁴⁵ Olivier Vallée, entretien, *op. cit.*

⁴⁶ Pascal Babin, entretien, *op. cit.*

⁴⁷ Témoignages recueillis par Alexis Roy, entretien, *op. cit.*

gardienne financière de la marge de manœuvre étatique » : c'est à travers le financement de la CMDT que le gouvernement d'un Pays Pauvre Très Endetté peut effectuer sur les marchés internationaux des emprunts (une campagne équivaut à 100-120 millions) échappant en partie au regard des bailleurs de fonds⁴⁸. Pour toutes ces raisons, il est malaisé pour les gouvernements malien, béninois et burkinabè de piloter les réformes, car elles impliquent de se réformer « contre une partie d'eux-mêmes » et des réseaux d'influences qui les traversent⁴⁹.

B. La mise sur agenda des réformes : problèmes internes et conditionnalités des institutions financières internationales

Dans les années 1990, la chute des cours internationaux révèle la dépendance des pays vis-à-vis d'une seule matière première et les faiblesses du système. La mise sur agenda de la réforme du secteur cotonnier se fait sous contraintes, en période de crise.

1) Ressorts et manifestations de la « crise »

Dans les années 1990, l'« or blanc » connaît une crise sans précédent, causées par trois phénomènes facteurs principaux. L'évolution relative de l'offre et de la demande mondiale de coton entraîne une tendance baissière⁵⁰. Ensuite, les variations du taux de change affectent le coton africain : avec le rattachement du FCFA à l'euro, le coton africain devient cher⁵¹, car les producteurs achètent les intrants nécessaires à la culture en euro, et vendent leur production à l'export en dollars. Enfin, les subventions dispensées par le gouvernement américain à ses producteurs encouragent la surproduction d'un coton pourtant moins compétitif (environ quatre fois plus cher) que le coton africain, et conduit à un excédent de l'offre qui fait baisser les cours internationaux⁵².

La chute brutale du prix international du coton en 1985 modifie radicalement les perspectives économiques et financières, et provoque un important déficit d'exploitation de la filière coton. Si la cause de la crise est essentiellement externe - la chute des cours mondiaux - elle remet en cause l'ensemble de la filière intégrée⁵³, et accroît la défiance entre acteurs⁵⁴. Désormais perçu comme le « talon d'Achille » des producteurs africains, le système est accusé par la Banque mondiale d'être « faiblement incitatif », peu à même de s'adapter au nouvel environnement. Les économies ouest

⁴⁸ Olivier Vallée, entretien, *op. cit.*

⁴⁹ Babin, Pascal/SNV, « Enseignements de la mission d'étude et de l'atelier de professionnels », *op. cit.*, p. 36-7.

⁵⁰ La diminution du prix est de 0,9 % par an entre 1985 et 2002. Les fibres synthétiques concurrencent le coton dans l'industrie textile, Nubukpo, Kako, « Le piège du coton : le Mali à la croisée des chemins », *op. cit.*, et Ton Peter et Wankpo Eustache. « La production du coton au Bénin : Projet d'analyse d'une spéculation agricole par pays ». In *Agriterra*, février-mars 2004, p. 9.

⁵¹ Kako Nubukpo, entretien, Bamako, 24/04/2007

⁵² Nubukpo, Kako et Keita Mandé, Sadio. « Prix mondiaux, prix au producteur et avenir de la filière coton au Mali ». In *Cahiers Agricultures*, 2006, 15 (1), p. 35-41.

⁵³ Wodon, Q., Briand, V., Labaste, P., Nogue, K. and Sangho, Y. «The drop in world cotton prices require changes in Mali's cotton sector». In "Cotton and Poverty in Mali", World Bank working paper (non publié), 2006, p. 4.

⁵⁴ Lucien Humbert et Sadio Keita Mandé, entretien, Bamako, 21/04/2007.

africaines sont considérées comme « piégées dans une mono-spécialisation primaire et un paradigme productif fondé sur l'extraversion économique », en proie à un « ajustement douloureux »⁵⁵.

2) L'injonction de la Banque mondiale : des arguments changeants, une détermination croissante

Après avoir préconisé la libéralisation des politiques agricoles depuis l'ère des ajustements structurels, la Banque mondiale vient précipiter l'agenda de la réforme de la filière cotonnière dans tous les pays producteurs d'Afrique de l'Ouest, de l'Est ou Australe⁵⁶. Les arguments mobilisés par la Banque mondiale évoluent⁵⁷. Jusque dans la première moitié des années 1990, la Banque mondiale se faisait l'avocate des producteurs, taxés selon elle par les sociétés d'Etat, accusées de ne pas répercuter la hausse des prix mondiaux sur le prix d'achat au producteur pour accroître leur marge⁵⁸. La Banque remet en cause la stabilisation des prix au nom de la flexibilité. Enfin, la Banque mondiale reproche aux entreprises nationales de déborder de son rôle en s'investissant dans le développement rural et des missions de services publics (alphabétisation, infrastructures, etc.)⁵⁹. Elle propose alors de « maintenir les sociétés cotonnières mais de les réformer et les réguler », notamment grâce à l'assistance technique et les investissements, tout en préservant les atouts du système⁶⁰. Mais le marché international est favorable, et la restructuration reste lettre morte. Au milieu des années 1980, les pays producteurs adoptent toutefois des « contrats de performance » destinés à rationaliser l'organisation et améliorer la transparence des entreprises publiques qui, faute de réel mécanisme de suivi, ont peu d'effets⁶¹. Avec la chute des cours internationaux du coton et la chute du Mur de Berlin, les modèles économiques étatistes passent de mode. Le monopole d'Etat et le système de filière intégrée sont accusés d'inefficiences, de corruption et de comportements pénalisant les paysans⁶². Les exigences de la Banque mondiale s'orientent de plus en plus vers la « bonne gouvernance »⁶³. Ses critiques se

⁵⁵ Nubukpo, Kako, « Le piège du coton : le Mali à la croisée des chemins », *op. cit.*, p. 283-4.

⁵⁶ Delpeuch Claire, « Prologue on the desirability of domestic reforms » et « Institutional puzzle : A review of the literature », *op. cit.*, p. 21.

⁵⁷ Hugon, Philippe, « Les réformes de la filière coton au Mali et les négociations internationales », *op. cit.*, p. 492.

⁵⁸ Baffes souligne que les producteurs de coton africains sont les moins payés au monde, Baffes John. « Cotton: Market setting, Trade policies, and Issues ». World Bank Policy Research Working Paper n°3218, février 2004, p. 26

⁵⁹ Delpeuch Claire, « Prologue on the desirability of domestic reforms » et « Institutional puzzle : A review of the literature », *op. cit.*

⁶⁰ Baffes, John, « Cotton: Market setting, Trade policies, and Issues », *op. cit.*, p. 27

⁶¹ Delpeuch Claire, « Prologue on the desirability of domestic reforms » et « Institutional puzzle : A review of the literature », *op. cit.*, p. 26. Pour Renata Serra, la Banque oppose une vision dite « moderne » du coton comme « business » à la vision du coton comme « entreprise sociale » largement partagée au Mali, Serra Renata. « Business and Politics II: Institutions, power and norms in African cotton sector reforms ». In *Africa Power & Politics Programme Research Progress*, document de travail, novembre 2009, p. 15.

⁶² Baffes, John., « Cotton: Market setting, Trade policies, and Issues », *op. cit.*, p. 26

⁶³ Delpeuch, Claire, « Prologue on the desirability of domestic reforms » et « Institutional puzzle : A review of the literature », *op. cit.*, p. 29

concentrent spécifiquement sur la mauvaise gestion engendrée par le monopole public : des déficits⁶⁴, un manque de visibilité dans le partage de la valeur ajoutée, les subventions aux producteurs, la confusion des fonctions économiques et de « service public »⁶⁵, l'organisation hiérarchique et rigide, l'absence de choix des paysans dans l'approvisionnement en semences et intrants⁶⁶, les fonds de stabilisation⁶⁷, et leurs liens opaques avec la politique. La Banque mondiale s'attaque implicitement à la participation française à la gestion de la filière, qui « interdit la transparence nécessaire »⁶⁸. Plus récemment, en raison des déficits accumulés par les filières, la Banque mondiale accentue ses critiques sur l'aspect budgétaire⁶⁹ et l'aspect réduction de la pauvreté⁷⁰. Au Mali, la pression concrète des institutions financières internationale s'exerce en plusieurs temps : de la part de la Banque mondiale, au moment de la négociation de l'accès du Mali à des réductions de dettes en 1998 ; puis en 2002, le FMI fait de la privatisation une condition de l'accès du Mali à l'emprunt de Facilité pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté : c'est la plus forte conditionnalité possible. En novembre 2004, tout décaissement de la Banque mondiale au titre de l'appui budgétaire est « suspendu », faute de révision du mécanisme de détermination des prix d'achat du aux producteurs, et l'absence de « signal clair » de la « détermination » du gouvernement⁷¹.

Dès le début des années 1990, les réformes préconisées par la Banque mondiale se concentrent sur les points suivants: la privatisation des sociétés cotonnières, libéralisation de l'égrenage et du transport, suppression des distorsions dans la fixation des prix⁷². La cession à des opérateurs privés et

⁶⁴ Serra Renata, « *Business and Politics II: Institutions, power and norms in African cotton sector reforms* », *op. cit.*, p. 15. De nombreuses personnes interrogées ont regretté que le débat entre acteurs se soit trop cristallisé sur les pertes de la CMDT (le biais financier du dossier) et pas assez sur la productivité du coton malien dans le marché international et la stratégie de développement dans les zones cotonnières. Entretiens, Bamako, 2007.

⁶⁵ Delpeuch, Claire, « Prologue on the desirability of domestic reforms » et « Institutional puzzle: A review of the literature », *op. cit.*, p. 19-20.

⁶⁶ Baffes, John, « Cotton: Market setting, Trade policies, and Issues », *op. cit.*, p. 26

⁶⁷ Les fonds de stabilisation sont constitués pour « stabiliser » les prix d'achat, c'est-à-dire limiter les effets sur les producteurs des variations des cours internationaux du coton d'une année sur l'autre. Ils peuvent être abondés par les producteurs pendant les périodes de prix hauts (mesure d'épargne et de prévision des risques), l'Etat ou les bailleurs de fonds (mesures de soutien).

⁶⁸ Hugon, Philippe, « Les réformes de la filière coton au Mali et les négociations internationales », *op. cit.*, p. 484 et 491.

⁶⁹ Au Mali, l'aide-mémoire de la mission conjointe de la Banque mondiale et du [FMI] du 5 novembre 1999 fait état de « dérives graves » liés à des « problèmes de gestion » à la CMDT, Massou, Assou. « Compagnie Malienne du Développement des Textiles : la CMDT file un mauvais coton ». In *Inter de Bamako*, 14/01/2008.

⁷⁰ Au Mali, la Banque mondiale cherche à établir une relation inversée entre production cotonnière et niveaux de pauvreté, appelée « paradoxe de Sikasso » en montrant que les habitants de la zone cotonnière (région de Sikasso, au Sud Mali) sont plus pauvres que les habitants des autres régions.

⁷¹ Les informations présentées ici sont extraites de: OXFAM. « Kicking the Habit: How the World Bank and the IMF are still addicted to attaching economic policy conditions to aid »; Oxfam Briefing Paper n°96, November 2006: <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/Kicking%20the%20Habit.pdf>. OXFAM, « Kicking the Habit: How the World Bank and the IMF are still addicted to attaching economic policy conditions to aid », *op. cit.* Nubukpo, Kako, « Quand la Banque Mondiale s'attaque à la filière coton au Mali », *op. cit.*

⁷² Kaminski Jonathan, Serra, Renata, "Governing Cotton Sectors: An Analysis of Reform Processes in Benin, Burkina Faso, Cameroon and Mali". Paper for the 4th European Conference on African Studies, Uppsala, Sweden, 15-18th June, 2011.

l'introduction de la concurrence devraient offrir de meilleures opportunités aux producteurs en matière de prix et d'approvisionnement en intrants, tout en réduisant les déficits publics. Les ressources étatiques seront redirigées vers des infrastructures socio-sanitaires⁷³ et consacrées en priorité à des dépenses « favorables aux pauvres » (santé et éducation)⁷⁴. Les réformes préconisées concernent « le désengagement de l'Etat au profit d'opérateurs privés (...), la mise en place d'associations interprofessionnelles ou de comités de gestion impliquant les producteurs, l'entrée des producteurs au capital des sociétés cotonnières, d'usines d'égrenage par les producteurs, ou encore l'adoption de nouveaux mécanismes de fixation des prix »⁷⁵. La participation des paysans doit contribuer à mettre fin aux pratiques abusives en matière de fixation des prix d'achat ; les producteurs « responsabilisés » ont vocation à devenir cogérants de la filière via une union nationale des coopératives et à s'ériger en contre-pouvoirs et prestataires de service face à un Etat diabolisé et taxé d'inefficience⁷⁶. L'Etat doit se désengager des fonctions de production, de commercialisation, d'industrialisation ou valorisation (ouverture et entretien des pistes, hydraulique villageoise, diversification des productions, développement rural et gestion des ressources naturelles) et de transport, ces dernières étant « jugées relevant du secteur privé, des autres collectivités territoriales, des organisations professionnelles »⁷⁷. Au terme du processus, les Etats doivent assurer le pilotage à bon terme des réformes engagées ; la régulation et la mise en application des règles établies pour les différents acteurs et l'interprofession ; et enfin la coordination des acteurs, en soutien à l'interprofession. En tant que régulateur, l'Etat qui doit participer à la sécurisation des investissements privés et au partage des ressources entre acteurs⁷⁸.

II. Spécificité des sentiers de réforme et facteurs de variation entre pays

Dans nos travaux antérieurs portant sur le Mali, nous avons insisté sur la marge de manœuvre, tactiques et stratégies déployées par les acteurs maliens dans la (non) mise en œuvre des réformes cotonnières. Il s'agissait, sans nier la pression (financière et symbolique) exercée par la Banque mondiale, de s'inscrire en faux avec certaines lectures militantes – telles que produites par Oxfam - qui présentent les acteurs maliens comme des victimes unies et passives dans les négociations, et préférer l'hypothèse d'une coproduction des réformes par les intervenants nationaux ou étrangers.

Adopter une démarche comparée nous invite à constater que bien que les recommandations formulées à l'égard des trois gouvernements par différents bailleurs internationaux aient été de même

⁷³ Babin, Pascal/SNV, « Enseignements de la mission d'étude et de l'atelier de professionnels », *op. cit.*

⁷⁴ OXFAM. « Comment les agriculteurs sont exclus du marché du coton : Les coûts des réformes de la Banque mondiale au Mali ». Oxfam briefing paper 99, mars 2007, p. 30.

⁷⁵ Berti, Fabio, Hofs, Jean-Luc, Zagbaï, Hubert-Sergy, Lebailly, Philippe. « Le coton dans le monde, place du coton africain et principaux enjeux ». In *Biotechnologie, Agronomie, Société et Environnement*, 2006, p. 278.

⁷⁶ Raghavan, N. « Les ONG au Mali ». In *Politique africaine*, n°47, octobre 1992, p. 93 et 99.

⁷⁷ SOFRECO. « Étude du Recentrage des activités de la CMDT autour du système Coton ». Rapport final, septembre 2002, p. 10.

⁷⁸ Babin, Pascal/SNV, « Enseignements de la mission d'étude et de l'atelier de professionnels », p. 63

nature, et les problèmes rencontrés par les filières relativement similaires, la résistance aux réformes a été plus ou moins forte selon le contexte, et les pays ont emprunté des sentiers et des rythmes spécifiques, produisant des effets et des configurations plus ou moins conformes aux prescriptions des institutions financières internationales. Cette section propose une typologie des processus de réforme empruntés par le Bénin, le Burkina Faso et le Mali, et identifie les principales variables dépendantes qui expliquent les spécificités nationales des nouveaux dispositifs.

A. Typologie et caractéristiques des réformes au Bénin, Burkina Faso et Mali

1) Le Bénin : une libéralisation précoce et désastreuse qui conduit à un « système hybride »⁷⁹ et un quasi-monopole privé

Au Bénin, une réforme précoce et « partiellement orthodoxe » a conduit d'abord à une vague de libéralisation, puis à la reconstitution d'une filière quasiment intégrée mais aux mains d'un acteur privé puissant⁸⁰ et proche du pouvoir, en situation de quasi-monopole.

Les phases clé de la réforme, rappelés par Gersely et, sont comme suit⁸¹:

- **La libéralisation de la provision d'intrants (1993-2000)** : le secteur privé prend en charge 20% du marché en 1993, et 80% en 2000. Huit usines privées se sont progressivement agréées à côté des dix usines de la Société Nationale pour la Promotion Agricole (SONAPRA) à partir de 1994. L'entrée sur le marché de plusieurs opérateurs privés garantit la concurrence.
- **L'introduction d'égreneurs privés (1995-1998)** : le nombre d'acteurs se multiplie dans le contexte favorable résultant de la dévaluation du franc CFA et des prix internationaux élevés.

Ces mesures semblent dans un premier temps remplir les exigences du projet de la Banque mondiale, avec un transfert graduel des fonctions d'importation des intrants, de distribution, d'égrenage et d'achat des graines au secteur privé⁸². Mais progressivement, d'importants dysfonctionnements surviennent. Importateurs et distributeurs d'intrants se livrent une guerre commerciale ; et la production, désorganisée, chute. L'approvisionnement en intrants est désorganisé par l'émergence de « réseaux multiples » et « le jeu » des Importateurs et Distributeurs d'Intrants (IDI) qui se battent « pour placer les intrants auprès des producteurs (...), prendre le contrôle les uns des autres » et maximiser leur influence sur le pouvoir politique. La réforme s'accompagne de retard dans les livraisons, une moindre qualité, la désorganisation de la collecte, l'endettement de certains égreneurs,

⁷⁹ Tschirley, David *et al.*, *Organization and performance of cotton sectors in Africa, opcit.*, p. 49.

⁸⁰ Delpeuch Claire et Leblais Antoine. "Sub-Saharan African Cotton Policies in Retrospect". Communication présentée à la troisième conférence de l'A.A.A.E et la 48^e conférence de l'A.E.A.S.A, Le Cap, Afrique du Sud, 19-23 septembre 2010, 28 p.

⁸¹ Nouve, Kofi. "Comparative Study of Cotton Sector Reform in SSA (Phase 3). Analysis of Effective Regulation in the Benin Cotton Sector". December 2009, p. 2.

⁸² *Ibid.*, p. 2.

des retards ou non-paiement aux producteurs, non-paiement des intrants par certains producteurs aux fournisseurs, il n'existe pas de « mécanisme clair de détermination des prix »⁸³.

Pour mettre un terme au « chaos » entraîné par les premières réformes, l'Etat s'engage à réduire le nombre d'intervenants privés, à attribuer les marchés d'égrenage en fonction de leurs capacités, et rationaliser les activités dans le secteur⁸⁴.

- **L'établissement d'organes de coordination et de régulation (1998-2000)** : il s'agit de groupements professionnels et d'organes interprofessionnels, tels que l'Association Interprofessionnelle du Coton (AIC), la Centrale de Sécurisation des Paiements et de Recouvrement et la Chambre de Conciliation et d'Arbitrage.
- **La promotion des organes interprofessionnels (2005)** : un accord portant sur leur fonctionnement, la régulation et la coordination est adopté en février, et place l'AIC au sommet du dispositif⁸⁵. Plus tard, le rôle de l'AIC et celui de l'Etat sont réaffirmés dans l'accord cadre Etat-AIC (2008), le Programme d'assainissement et de relance de la filière coton au Bénin (2008) et un répertoire des sanctions applicables (mai 2006)⁸⁶.
- **La privatisation de la SONAPRA (2008)**, initialement prévue pour 2004.

En juillet 2007, le processus connaît un revirement : un nouveau dispositif public-privé, dans lequel l'Etat garde un pouvoir minoritaire de contrôle est annoncé. La Société pour le Développement du Coton (Sodéco) naît sur les cendres de la Sonapra, qui cède son outil industriel. La Sodéco est chargée de s'occuper de l'égrenage du coton alors que la Sonapra se réoriente vers sa mission originelle, la promotion agricole⁸⁷. Le groupe de Patrice Talon acquiert 33,5% du capital de la nouvelle société d'égrenage, dans le cadre de la création d'une nouvelle société mixte (l'Etat en garde initialement 65%)⁸⁸. Sa Société de distribution internationale (Sdi) a développé ses activités économiques (importation d'engrais et de pesticides du coton, achat de deux grosses usines d'égrenage) grâce à ses liens familiaux avec le président Soglo (avril 1991-1996), puis son appui financier à la campagne de l'actuel président Boni Yayi. Patrick Talon contrôle trois quarts de la capacité, et donc du marché, de l'égrenage, et contrôle certains des groupes plus réduits de cette activité⁸⁹. Sdi contrôlerait 63 % du marché de distribution des intrants de coton⁹⁰. En 2008, on estime que la Sdi détient 51.3% des parts

⁸³ Babin, Pascal/SNV. « Enseignements de la mission d'étude et de l'atelier de professionnels », *op. cit.*, p. 73-4.

⁸⁴ Kaminski, Jonathan, Serra, Renata, "Governing Cotton Sectors: An Analysis of Reform Processes in Benin, Burkina Faso, Cameroon and Mali", p. 6.

⁸⁵ Nouve, Kofi Comparative Study of Cotton Sector Reform in SSA (Phase 3). Analysis of Effective Regulation in the Benin Cotton Sector, December 2009, p. 3-4.

⁸⁶ Babin, Pascal/SNV. « Enseignements de la mission d'étude et de l'atelier de professionnels », *op. cit.*

⁸⁷ UEMOA. « Réforme de la filière coton: La Sodéco est officiellement constituée », 13/10/2008.

⁸⁸ Nanga Fidèle H. Journal *Le Matinal*. 08/10/2007.

⁸⁹ Babin, Pascal/SNV. « Enseignements de la mission d'étude et de l'atelier de professionnels », *op. cit.*

⁹⁰ Mbengue Johnson, « Bien que lui devant 1 milliard de francs : Un ami de Pape DIOP réclame aux lcs des dommages et intérêts », *Walf Fadjri*.

de Sodéco⁹¹. Bien que controversé et « accusé par ses concurrents d'avoir illégalement gagné le marché d'importation des intrants pour la campagne cotonnière 2006-2007 », Talon est sollicité par le gouvernement pour « sortir l'or blanc béninois de l'impasse »⁹². Il bénéficie de surcroît de la confiance des firmes multinationales lui confiant l'approvisionnement du petit marché ouest-africain et en fait un acteur clé dans les pays voisins (notamment le Mali)⁹³. Après une libéralisation précoce, le monopole public devient un quasi-monopole privé de fait et à « la reconstitution d'une filière intégrée, monopolistique, mais appartenant à des capitaux privés ». Ces glissements et incertitudes ont eu un effet négatif sur la production, qui plafonne à un niveau catastrophique (150 000 tonnes) en 2010⁹⁴.

2) Le Burkina : la création de monopoles régionaux. Une réforme graduelle et maîtrisée, mais pas forcément soutenable

Au Burkina, la réforme est d'abord « largement perçue comme plus positive et plus fructueuse », à la source de meilleures performances⁹⁵. Jonathan Kaminski qualifie son approche de « graduelle, pragmatique et prudente (...), combinant à la fois les aspects positifs de l'intervention de l'Etat et du secteur privé », d'institutionnelle et réglementaire⁹⁶.

En réaction à ses premières injonctions, les autorités ne se sont pas opposées frontalement au principe de la privatisation et ont élaboré un plan national de réforme de la filière. Avec le soutien de l'AFD, un moratoire de trois ans est respecté, propice à l'émergence d'une solution nationale⁹⁷. En 2004, la vente de deux zones de production à SOCOMA (à l'Est, détenue à 51% par Dagriss et à 20% par l'UNPCB) et FASOCOTON (au Centre, la plus petite des trois - détenue par un consortium d'investisseurs privés (Reinhart, Ivoire Coton/IPS, etc.) et l'UNPCB à 10%) permet de renflouer les caisses, avec l'aide (prêts) de la France, et de mettre en place un système où les paysans participent au capital de la société⁹⁸. L'Etat reste actionnaire de la SOFITEX à 35% et garde donc la main sur la principale zone de production ; Dagriss à 34%, l'Union Nationale des Producteurs de Coton du Burkina Faso (UNPCB) à 30% et des banques locales à 1%⁹⁹.

⁹¹ Nouve, Kofi Comparative Study of Cotton Sector Reform in SSA (Phase 3). Analysis of Effective Regulation in the Benin Cotton Sector, December 2009, p. 4.

⁹² Guédénon Ludovic, « Dossier intrants/coton: La contre-attaque de Patrice Talon. Ses propositions pour sortir la campagne cotonnière de l'impasse », *Nouvelle Tribune*, 19 Juin 2006.

⁹³ Pascal Babin, entretien, *opcit.*

⁹⁴ Afangbedji, Gnona. « Campagne 2010-2011 : légère reprise de la production du coton ». 19/08/2010.

⁹⁵ Berti *et al.*, « Le coton dans le monde, place du coton africain et principaux enjeux », *op. cit.*, p. 278.

⁹⁶ Kaminski, Jonathan. « Réforme de la filière cotonnière burkinabè – retour sur dix ans de mutation : Analyse des impacts économiques et sociaux sur les producteurs et implications des organisations agricoles, ARCADE – Toulouse Schools of Economics/FARM, décembre 2007, p. 26.

⁹⁷ Lucien Humbert et Naomi Noel, entretiens, *op. cit.*

⁹⁸ Pierre Texier, entretien, *op. cit.*

⁹⁹ OXFAM. « Comment les agriculteurs sont exclus du marché du coton », *op. cit.*

Dès 1996, les réorganisations des groupes villageois en groupements de producteurs, supervisée par la SOFITEX et appuyée par l'AFD, réduisent les comportements de passager clandestin nuisibles à la production, à la solvabilité et au recouvrement des emprunts¹⁰⁰. Des responsabilités sont déléguées aux producteurs, une association interprofessionnelle est créée. La production est multipliée par trois entre le début des années 1990 et le milieu des années 2000, qui place le Burkina au rang de plus gros producteur et exportateur de coton respectivement en 2006 et 2007. Sur la même période, le nombre de cotonculteurs a doublé, absorbant ainsi beaucoup de main d'œuvre de retour au pays à la suite des événements en Côte d'Ivoire¹⁰¹. Les producteurs, érigés en « véritables codécideurs économiques », siègent désormais aux comités d'administration des sociétés cotonnières et au sein de l'interprofession¹⁰². Pendant longtemps, la réforme cotonnière burkinabè est présentée comme « modèle » alors que le sentier de réforme emprunté est peu orthodoxe eu égard aux recommandations initiales de la Banque mondiale.

Mais aujourd'hui, sa soutenabilité est remise en cause. Après quelques années, la réforme s'est soldée, après une privatisation très partielle et la constitution de monopoles régionaux, par le retour de l'Etat comme actionnaire majoritaire de deux sociétés sur trois. Dans les années 2000, les prix aux producteurs ont augmenté, mais « les marges commerciales de la SOFITEX se sont érodées (...) et les déficits sont réapparus », au détriment de la recherche et l'appui technique »¹⁰³.

3) Le Mali : inertie, filialisation tardive et incertitude du secteur

Au Mali, enfin, la privatisation est sans cesse repoussée depuis 2001. L'inertie a été érigée en modalité d'action publique et stratégie de négociations avec la Banque mondiale, si bien que pendant dix ans, la mise en œuvre des réformes est restée quasi nulle¹⁰⁴ et qu'à l'échelle du continent, le Mali fait – à l'instar du Cameroun - figure de réfractaire et de retardataire dans la réforme de la filière coton¹⁰⁵. La gestion du temps et l'inertie ont été les ressources et modes d'action mobilisés par les gouvernements successifs. Elles ont conduit à une adaptation progressive de la réforme et une limitation de ses effets, mais aussi à une très grande incertitude nuisible au secteur et aux producteurs.

¹⁰⁰ Jonathan Kaminski, Derek Headey, and Tanguy Bernard. "Navigating Through Reforms: Cotton reforms in Burkina Faso", p. 90.

¹⁰¹ *Ibid*, p. 89, 90-1.

¹⁰² Kaminski, Jonathan. « Réforme de la filière cotonnière burkinabè – retour sur dix ans de mutation », *opcit.*, p. 10-4.

¹⁰³ Kaminski, Jonathan, Serra Renata, « Endogenous economic reforms and local realities: Cotton policy-making in Burkina Faso », APP Working Paper n°17, mars 2011: <http://www.institutions-africa.org/filestream/20110405-appp-working-paper-17-endogenous-economic-reforms-and-local-realities-cotton-policy-making-in-burkina-fasso-by-kaminski-and-serra-march-2011>

¹⁰⁴ Claire Delpeuch, entretien, Paris, 15/02/2010.

¹⁰⁵ Claire Delpeuch et Pascal Babin, entretiens, Paris, 2008.

Le principe de la privatisation est accepté du bout des lèvres par le gouvernement malien sous Alpha Oumar Konaré¹⁰⁶ à la fin des années 1990, alors que « les logiques de gestion priment » et que l'alternance est, pour la Banque mondiale, propice au lancement de réformes difficiles et impopulaires¹⁰⁷. En juin, après des Etats généraux, le Conseil des ministres adopte le plan d'action de la LPDSC, un ensemble de mesures visant à alléger et assainir la gestion de la filière en vue de la privatisation de la CMDT¹⁰⁸, assurer le désengagement de l'Etat de tout ce qui ne concerne pas la production¹⁰⁹, « renforcer la participation du secteur privé » et « dynamiser les organisations de producteurs »¹¹⁰.

Elu en 2002, le président Amadou Toumani Touré (ATT), qui n'appartient à aucun parti politique et entend diriger grâce une grande coalition dite de consensus, est « plutôt contre » le projet, en phase avec la majorité de l'opinion¹¹¹, et s'entoure d'une équipe composée d'hommes « portant une nouvelle logique politique, plus explicitement développementaliste »¹¹². Pourtant, il semble difficile de revenir sur le principe de la privatisation, accepté par son prédécesseur, et l'enjeu pour le nouveau pouvoir est davantage de négocier les arrangements et ajustements nécessaires pour la rendre acceptable et protéger certains intérêts jugés vitaux.

La société cotonnière se désengage de toutes les activités de développement rural en 2005. Le 1^{er} août 2008, l'Assemblée nationale adopte le projet de loi autorisant la cession des actions de l'Etat dans le capital de la CMDT¹¹³, et un plan social n'est signé qu'en janvier 2010. En plus de l'importance stratégique du secteur, ceci s'explique par les quelques facteurs objectifs suivants : la résistance du personnel de la CMDT (ses « barons » entretiennent des liens « particulièrement étroits » avec le pouvoir politique¹¹⁴ et le syndicat du personnel de la CMDT se bat pour défendre leur métier et leur expertise, mais aussi les privilèges et rentes acquis au fil des années - bons salaires, possibilités de détournement multiples, prestige, etc.)¹¹⁵, l'absence d'un repreneur privé « sérieux » (d'autant que les filières des pays enclavés sont moins convoitées que celles des pays côtiers en raison de coûts de

¹⁰⁶ Maurice Adevah-Poeuf, entretien, Bamako, 27/11/2007. Alpha Oumar Konaré est le chef du parti alors majoritaire de l'ADEMA, qui a conduit le pays à la démocratie en 1991-1992.

¹⁰⁷ Hibou, Béatrice et Vallée, Olivier. *Énergie du Mali ou les paradoxes d'un échec retentissant*. Document de travail AFD, n°37, 2007, p. 16. Et Maurice Adevah-Poeuf, entretien, *op.cit.*

¹⁰⁸ République du Mali, « Le programme de réforme du secteur coton du Mali : Mesures et état d'exécution », communication de la délégation malienne au Forum Union Européenne-Afrique sur le coton, Paris, 5-6 juillet 2004.

¹⁰⁹ Nubukpo, Kako, « Le piège du coton : le Mali à la croisée des chemins », *op. cit.*

¹¹⁰ *Ibid.* ; et République du Mali, Ministère de l'Agriculture. « Développement des productions agricoles ». 2004, fiche technique: http://www.maliagriculture.org/camp_agr/rest_coton.html

¹¹¹ Alexis Roy, entretien, *op. cit.*

¹¹² Hibou, Béatrice et Vallée, Olivier, *Énergie du Mali ou les paradoxes d'un échec retentissant*, *op. cit.* p. 16.

¹¹³ Coulibaly, Seydou. « Dioncounda Traoré avoue : "nous avons reçu beaucoup de pressions" ». In *Le Républicain*, n°2680, 04/08/2008.

¹¹⁴ Levrat, Régine. *Le coton dans la zone franc depuis 1950: un succès remis en cause*, *op. cit.*, p. 168

¹¹⁵ Pascal Babin, entretien, Paris.

transport¹¹⁶, et que le projet de privatisation arrive en pleine crise¹¹⁷). On doit aussi mentionner l'espoir suscité par l'initiative sectorielle coton portée à l'OMC (à partir de 2003), qui change les perspectives de performance de la filière. Enfin, juillet 2004, ATT demande un nouveau report de la privatisation à 2008 - c'est-à-dire après les élections présidentielles au cours desquelles ce dernier brigue un second mandat, dans le but de ne pas obérer ses chances de succès¹¹⁸.

Les autorités maliennes n'ont cessé, grâce à une gestion du temps très cohérente¹¹⁹, de transformer le « différenciel permanent »¹²⁰ en ressource pour accroître leur marge de négociation, obtenir de la flexibilité et des compromis et opérer la délicate synthèse entre contraintes internationales et internes dans les conditions les plus favorables possibles. Le schéma de privatisation proposé par la Banque mondiale a fait l'objet d'une adaptation et d'un aménagement considérables, qui se traduisent par la filialisation de la CMDT. En effet, la première étude relative aux étapes et options de la libéralisation du secteur coton proposait trois options pour mener à bien la privatisation de la CMDT :

- 1) La privatisation de la société cotonnière d'Etat « en un bloc », par la création d'une société cotonnière autonome en zone OHVN/Kita (Office de la Haute Vallée du Niger dans la région de Kita), avec les actifs de la CMDT;
- 2) La « filialisation », par la coexistence de trois ou quatre sociétés cotonnières dont la nouvelle société cotonnière privée en zone OHVN/Kita, chacune ayant le monopole de l'achat du coton graine dans sa zone;
- 3) La coexistence de plusieurs sociétés cotonnières privées sans affectation de zone.

Des discussions multi-acteurs aboutissent initialement à une proposition retenant l'option n°1¹²¹. Les négociateurs maliens souhaitent éviter un « morcellement de la compagnie » et « la désintégration de la filière »¹²². Revendre à un repreneur privé unique via une « CMDT bis » privée présente l'avantage de s'acquiescer, formellement, des exigences de la Banque mondiale, tout en maintenant le système relativement concentré sur lequel l'Etat et les administrations pourraient garder le contrôle¹²³. Pourtant, cette option pose des problèmes techniques (difficulté à trouver un repreneur privé doté des capacités de gérer une telle production, d'autant que la Banque mondiale était opposée à une reprise par Dagris) et politiques (problème de contrôle et d'indépendance nationale, puisque le repreneur a de

¹¹⁶ Levrat, Régine. *Le coton dans la zone franc depuis 1950: un succès remis en cause*, *op. cit.*, p. 164.

¹¹⁷ Claire Delpeuch, entretien, Paris, 15/02/2010.

¹¹⁸ Entretiens, Bamako, 2007.

¹¹⁹ Hamidou Magassa (éthno-linguiste, consultant au SERNES), entretien, Bamako, 2007.

¹²⁰ Olivier Vallée, entretien, Paris, 23/11/2009.

¹²¹ Ces trois options, évoquées par nos interlocuteurs au cours d'entretiens, sont présentées dans : République du Mali, Ministère de l'Agriculture, « Développement des productions agricoles », *op. cit.*

¹²² Traoré, Fousséni. « CMDT : un nouveau schéma pour la privatisation », Communiqué du conseil des Ministres, *Le Républicain du 10/9* et Adama Traoré (responsable de la formation à la CMDT), entretien, *op. cit.*

¹²³ Claire Delpeuch, entretien, *op. cit.*

fortes chances d'être étranger)¹²⁴. Surtout, elle se heurte à la réticence des bailleurs de fonds (en premier lieu desquels la Banque mondiale) car elle préserve l'essentiel du système existant et annihile la portée de la privatisation. L'option 1 étant impossible, les autorités maliennes écarte l'option 3, car elle pourrait conduire à atomiser et désorganiser la filière.

Les autorités se rabattent donc sur l'option 2, avec comme condition l'entrée des producteurs dans le capital des nouvelles sociétés¹²⁵. La filialisation – la privatisation par filiales créés après division ou zonage de la CMDT - fait office de solution de compromis : la zone cotonnière est divisée en quatre sociétés anonymes au capital de 10 millions de FCFA, d'abord détenues par la CMDT, puis privatisées par vente d'actions. Chacune des filiales nord-est (Koutiala et San), sud (Bougouni et Sikasso), centre (Fana et zone OHVN) et ouest (Kita) prendra la relève de la CMDT dans sa zone, et bénéficiera d'un monopole - sous la forme d'une concession de dix ans - et en héritant de ses actifs et de ses passifs¹²⁶. L'Etat doit céder 61% des actions au privé, 20% aux producteurs de coton, 17% à l'Etat et 2% aux employés des sociétés. D'un point de vue opérationnel, le découpage de la production de coton en quatre zones a pour principe de combiner « les perspectives de rentabilité [et] (...) d'attrait pour les investisseurs privés » et « la nécessité de ne pas multiplier le nombre de filiales, dommageable pour la réalisation d'économies d'échelle »¹²⁷. Le schéma de filière intégrée est protégé au niveau régional et non plus national ; l'entreprise de chaque zone continuera à agir en situation de monopole dans sa zone d'intervention exclusive¹²⁸. Le nombre très limité d'opérateurs privés intéressés par la filière rend la concurrence plus théorique que réelle, d'autant que les repreneurs privés, à défaut d'un monopole illimité, obtiennent des concessions d'une durée de dix ans¹²⁹. Trois structures de régulation doivent être créées: la Bourse du Coton, chargée de la commercialisation, l'Office de Classement du Coton (OCC), chargé du classement et de la qualité du coton, et l'Interprofession Coton (IPC), chargée de négocier les prix des campagnes agricoles¹³⁰. Le schéma final retenu au Mali se rapproche donc, *in fine*, du schéma de réforme intervenu au Burkina Faso, même si sa reproduction à l'identique n'a pas été possible (ce point est développé infra).

B. Variables dépendantes à l'origine des spécificités nationales

Après avoir décrit les réformes en cours dans chaque pays, nous identifions ici trois variables dépendantes principales aptes à expliquer les spécificités nationales des processus et effets observés.

¹²⁴ Pierre Texier, entretien, *op.cit.*

¹²⁵ République du Mali, Ministère de l'Agriculture, « Développement des productions agricoles », *op. cit.*

¹²⁶ Adandé, Robert. « Mali : le feuilleton de la privatisation de la CMDT se poursuit », *Les Afriques*, 04/03/2009.

¹²⁷ *Ibid*

¹²⁸ Serra, Renata. "Cotton sector reforms within wider political and social realities: An application to the case of Mali", *op. cit.*, p. 8-9.

¹²⁹ Claire Delpeuch, entretien, *op. cit.*

¹³⁰ Nubukpo, Kako. « Le piège du coton : le Mali à la croisée des chemins », *op. cit.*, p. 271.

1) Temporalité, séquence et effets d'apprentissage

Une partie des différences survenues entre les trois pays analysés dans cette communication a pour origine le moment d'adoption et le séquençage des réformes, ainsi que les effets d'apprentissage qui en ont découlé au Burkina Faso et du Mali.

Le Bénin fait figure de précurseur et de « laboratoire d'expérimentation », avec une libéralisation introduite dès 1991¹³¹. Le caractère précoce des réformes, juste après la transition démocratique, s'explique par le profil du Président Nicéphore Soglo, ancien du FMI et de la Banque mondiale, acquis au consensus de Washington et à ses recettes en matière d'efficacité économique. La libéralisation n'est pas contestée parce que ce dernier bénéficie d'une réputation de bon *manager*, et que la région productrice de coton – le Nord du pays – est peu peuplée et politiquement faible¹³². La libéralisation conduite avant la privatisation de la société d'Etat, sans renforcement préalable des organisateurs de producteurs ni l'édiction de règles et d'institutions de régulation, de coordination, de surveillance et de sanction, se révèle destructrice.

Ceci éclaire et influence la conduite des réformes au Burkina Faso et au Mali. C'est pour éviter les écueils de l'expérience béninoise que l'Etat burkinabè « pas engagé dans un processus de privatisation sauvage, mais dans un processus maîtrisé », qui maintient l'Etat comme actionnaire principal de la SOFITEX » et pose le renforcement des producteurs comme préalable à la libéralisation du marché et à leur entrée dans le capital de la SOFITEX, initialement prévue pour 1998¹³³. Au Mali, le gouvernement souhaite « éviter les conséquences socio-économiques fâcheuses » et les difficultés rencontrées par les autres sociétés cotonnières privatisées »¹³⁴ dans les pays voisins. La réforme « à la béninoise » - assimilée à la troisième des options disponibles au début de l'opérationnalisation des réformes - a produit chez les décideurs maliens l'effet d'un repoussoir¹³⁵. Les échanges d'expérience et effets d'apprentissage ont, selon nous, été facilités par la circulation des élites entre trois pays engagés dans un processus d'intégration sous-régionale, mais aussi par les discussions, voyages et rencontres organisés dans le cadre de l'initiative sectorielle coton à l'OMC, tant au niveau des dirigeants que des producteurs et de leurs syndicats.

En plus de la temporalité, du séquençage et des effets d'apprentissage, la forme même de la réforme découle d'un calcul stratégique des élites et des réajustements successifs qui s'imposent à

¹³¹ Kpadé, Patrice. « Analyse institutionnelle de la dynamique d'évolution des politiques cotonnières au Bénin », communication présentée lors des 2^es journées de recherches en sciences sociales de l'INRA SFER CIRAD, 11 et 12 décembre 2008, Lille, p. 16.

¹³² Kaminski et Serra, "Governing Cotton Sectors: An Analysis of Reform Processes", *opcit.*, p. 16-7.

¹³³ Babin, Pascal/SNV. « Enseignements de la mission d'étude et de l'atelier de professionnels », *op. cit.*, p. 147 et Kaminski, Jonathan. « Réforme de la filière cotonnière burkinabè – retour sur dix ans de mutation », *opcit.*, p. 9-10.

¹³⁴ Adama Traoré, communication électronique avec l'auteur, avril 2008.

¹³⁵ Linard, André. « Le coton africain sinistré », *Le Monde Diplomatique*, septembre 2003 : <http://www.monde-diplomatique.fr/2003/09/LINARD/10449>

elles. Ses modalités et effets sont également tributaires de son acceptation par le plus grand nombre d'acteurs. La possibilité de construire un consensus autour de la réforme dépend de la capacité des autorités à gagner la confiance des producteurs. Le pays où cette capacité a été la plus forte, au moins dans une première phase, a été le Burkina Faso.

2) Calcul stratégique, système politique et acceptation des réformes

Le style de gouvernement du président Blaise Compaoré, directif, centralisé et vertical, aurait facilité la maîtrise du processus par les dirigeants et une acceptation plus large des réformes¹³⁶. Jonathan Kaminski et Renata Serra ont montré que si le gouvernement burkinabè choisit de procéder à la privatisation de la société d'Etat SOMATEX et de déléguer une partie de son capital et de ses responsabilités aux producteurs eux-mêmes, c'est parce que les élites urbaines et majoritairement issues du groupe ethnique Mossi savent qu'elles pourront garder le contrôle sur le processus, centraliser les rentes à leur profit et contenir la contestation rurale. Ces élites, qui constituent le « squelette » du parti au pouvoir et le vivier des dirigeants de la SOFITEX, ont établi des alliances efficaces avec les élites rurales (principalement les groupes Bobos et Bwabas) et coopté le monde rural, par des mesures d'incitations (corruption, distribution de rentes assurant la loyauté) et de sanction (surveillance). La Fédération nationale des Organisations paysannes (FENOP) a été marginalisée au profit de l'UNPCB, dirigé par François Traoré (un proche du président Compaoré), plus technique et modéré¹³⁷. Les chefs traditionnels, acquis au pouvoir qui les a « réhabilités et délivrés (...) des griffes de la révolution sankariste qui les assimilait à des « vestiges de forces féodales » » - œuvrent pour la légitimation du président Compaoré, lui apportent des soutiens politiques et exercent leur pouvoir de sanction en brousse¹³⁸. Dans le même temps, le retour massif des migrants burkinabè en zone cotonnière à la suite des événements en Côte d'Ivoire exerce une pression sur la main d'œuvre, augmente sa fragmentation et réduit ses possibilités d'action¹³⁹. L'Etat opte pour une privatisation « non conventionnelle » - qui érige les producteurs en co-gestionnaires de la filière et leur cède une partie du capital de SOFITEX - car ses agents espèrent pouvoir exercer un contrôle plus grand sur ces derniers que sur un opérateur privé national ou étranger qui aurait pu, dans la pratique, remettre en cause les rentes perçues par les élites urbaines et les notables ruraux¹⁴⁰. Les producteurs interrogés par l'équipe de Renata Serra en 2009 et 2010 déplorent un abandon de la part de leurs représentants nationaux, la corruption et la collusion croissante d'intérêts entre l'UNPCB et le

¹³⁶ Pierre Texier, entretien, *op. cit.*

¹³⁷ Kaminski, Jonathan, Serra Renata, « Endogenous economic reforms and local realities: Cotton policy-making in Burkina Faso », *opcit.*, p. 12.

¹³⁸ Kaminski, Jonathan. « Réforme de la filière cotonnière burkinabè – retour sur dix ans de mutation », *opcit.*

¹³⁹ Kaminski et Serra, « Governing Cotton Sectors: An Analysis of Reform Processes », *opcit.*, p. 12, 16 et 17.

¹⁴⁰ Kaminski, Jonathan, Serra Renata, « Endogenous economic reforms and local realities: Cotton policy-making in Burkina Faso », *opcit.*, p. 18-9.

gouvernement¹⁴¹. Dans ce contexte, la crise des années 2000 serait due à une dégradation de la gestion de la SOFITEX (consécutive au retrait du français Dagrès en 2007), à la politisation de son équipe dirigeante, à une ingérence étatique accrue et à l'augmentation de la corruption dans la filière¹⁴². La contestation politique actuelle exerce également des pressions plus fortes sur le régime (les élections présidentielles de 2005 et législatives de 2007 font apparaître un essoufflement de son mode de gestion et de la cooptation de l'opposition) et entame sa capacité à centraliser la captation de rentes¹⁴³.

Au Mali, à l'inverse, le consensus national derrière un plan de réforme est impossible. A l'exception de quelques techniciens du ministère de l'Economie et des finances qui y voient une opportunité de sortir de la dépendance au coton et de « libérer les énergies »¹⁴⁴, les principaux acteurs impliqués dans la filière sont tous opposés au projet de privatisation. Pourtant, loin d'unir les acteurs dans une stratégie commune de résistance, les perspectives de réforme réactivent une défiance ancienne entre la CMDT, l'Etat et les paysans¹⁴⁵. Paradoxalement, la partie malienne avance divisée face aux IFI, et le gouvernement ne peut capitaliser sur la résistance paysanne dans son bras de fer avec la Banque mondiale. Le processus de prise de décision est concentré autour du Président de la République, du Premier ministre et du ministère de l'Economie et des finances¹⁴⁶, et l'Etat se montre incapable d'accepter les producteurs comme partenaires¹⁴⁷. On émet l'hypothèse que le mode de gestion dit « de consensus » instauré par le Président Amadou Toumani Touré en 2002 - qui tend à éroder l'opposition mais prive le pouvoir d'une machine politique capable - et la très grande fragmentation des partis politiques n'autorisent pas un maillage et un quadrillage territorial et social aussi forts qu'au Burkina. L'opposition est ancienne entre la « caste bureaucratique », la classe d'Etat¹⁴⁸ et la paysannerie¹⁴⁹, tout comme l'extorsion et l'encadrement autoritaires des producteurs sont au cœur de l'émergence d'une « bourgeoisie d'Etat » depuis l'indépendance¹⁵⁰.

¹⁴¹ *Ibid.*, *opcit.*, p. 21.

¹⁴² Laffont, Jean-Jacques (2001) 'Enforcement, Regulation, and Corruption'. AERC meeting, Nairobi, Kenya, cité dans Kaminski, Jonathan, Serra Renata, « Endogenous economic reforms and local realities: Cotton policy-making in Burkina Faso », *opcit.*, p. 20-1.

¹⁴³ Kaminski, Jonathan, Serra Renata, « Endogenous economic reforms and local realities: Cotton policy-making in Burkina Faso », *opcit.*, p. 22.

¹⁴⁴ Sidi Ba al Moctar (conseiller technique au Ministère de l'Economie et des finances), entretien, Bamako, 2007.

¹⁴⁵ Sanogo Youssouf, « Evolution du développement local et de l'économie sociale et populaire au Mali », in Louis Favreau (dir.), *Création de Richesses en Contexte de Précarité : l'Expérience de l'Afrique de l'Ouest*, Cahiers de la Chaire de Recherche du Canada en Développement des Collectivités (CRDC), Université du Québec en Outaouais, mai 2003, p. 14 et 17. Voir aussi : Diarra, Cheick Oumar. *Mali : bilan d'une gestion désastreuse*, *op. cit.*, p. 112.

¹⁴⁶ Les services techniques et instituts de recherche locaux (Ministère de l'Agriculture, Institut d'Economie rurale) sont écartés, la Mission de Restructuration du Secteur Coton impuissante, Sadio Keita et Kako Nubukpo, entretiens, Bamako, 2007.

¹⁴⁷ Pascal Babin, entretien, *op. cit.*

¹⁴⁸ Diarra, Cheick Oumar. *Mali : bilan d'une gestion désastreuse*, *op. cit.*, p. 57

¹⁴⁹ Pascal Babin, entretien, *op. cit.*

¹⁵⁰ Amselle, Jean-Loup. « Le Mali socialiste (1960-1968) », *Cahiers d'études africaines*, 1978, vol. 18, n°72, p. 631-2.

Selon Pascal Babin, les paysans dans leur ensemble n'étaient pas *a priori* opposés à la privatisation ou prêts à défendre la CMDT à tout prix. Victimes d'abus chronique de la part des agents de la CMDT (dans la gestion des intrants, la pesée du coton, etc.), les paysans ont souhaité, dès 1974, avec la création des AV, s'autonomiser de ses méthodes de gestion autoritaires et paternalistes¹⁵¹. Mais même si l'on considère a minima que « leur problème, c'est que leur coton soit racheté à un bon prix »¹⁵², le système de filière intégrée coordonné par la CMDT présente incontestablement des avantages pour les producteurs (prise en charge de la collecte et de la commercialisation, prix garanti, accès au crédit) et fait du coton « une culture sûre dans un environnement incertain »¹⁵³. Les paysans se mobilisent véritablement lorsqu'ils ressentent les effets concrets de la réforme de la filière - délaissement des missions de services publics, compression des effectifs de conseillers agricoles de la CMDT, manque de fiabilité des transporteurs privés et d'entretien des pistes¹⁵⁴. La privatisation suscite chez les paysans un sentiment de peur de l'inconnu qui s'appuie sur le risque d'une perte de la relation de confiance, certes imparfaite et asymétrique, mais réelle entre les producteurs et la CMDT¹⁵⁵. En particulier, la perspective de confier la filière à un privé étranger, privilégiant le seul coton au détriment des cultures vivrières, suscite des inquiétudes¹⁵⁶.

Les intérêts et préférences des paysans n'ont pas été bien représentés dans les négociations multi-acteurs. Au Mali, les syndicats agricoles sont récents ; ils émergent avec le processus de démocratisation du début des années 1990, à la suite de plusieurs crises du secteur (campagnes de 1981-1982, 1991-1992) et de tensions entre les paysans et la société cotonnière d'Etat¹⁵⁷. La nouvelle Constitution de 1992 autorise la création de syndicats agricoles et le Syndicat des producteurs de Coton et de Vivriers (SYCOV) tient son congrès constitutif en septembre 1992. En juin 1994, pour la première fois dans l'histoire, les paysans sont représentés à la table des négociations du contrat-plan quadriennal avec l'Etat et la CMDT, et obtiennent une augmentation du prix au producteur, et accroît sa crédibilité auprès des producteurs¹⁵⁸. Mais depuis leurs prémisses, les syndicats agricoles au Mali

¹⁵¹ Fok, Michel. *Le développement du coton au Mali par analyse des contradictions*, *op. cit.*, p. 102.

¹⁵² Edmond Dembelé (conseiller technique des producteurs de coton maliens entre 2001 et 2006, consultant au CERCAP). Entretien, Bamako, 18/12/2007.

¹⁵³ Babin, Pascal/SNV. « Enseignements de la mission d'étude et de l'atelier de professionnels », *op. cit.*, p. 36-7. Hugon, Philippe. *Les réformes de la filière coton au Mali et les négociations internationales*. *op. cit.*, p. 489.

¹⁵⁴ Alexis Roy, Pascal Babin, entretiens, Paris, 2008. SOFRECO, *op. cit.*, p. 99-100 et 107.

¹⁵⁵ Serra, Renata. "Cotton sector reforms within wider political and social realities", *opcit.*, p. 15.

¹⁵⁶ Coughlan Koïta, Claire, « Governance Partners and Corrupt Clients: Producer Organisations and the Liberalisation of Mali's Cotton Sector » *op. cit.* Pascal Babin, entretien, *op. cit.*

¹⁵⁷ Roy Alexis, « La société civile dans le débat politique au Mali », *Cahiers d'études africaines*, n°178, 2005, p. 573-584. Roy Alexis, « Retour sur la grève des producteurs de coton maliens en 2000 », document de travail.

¹⁵⁸ Ces propos sont extraits de : Docking, Tim. Note brève, « L'influence étrangère sur le SYCOV », *Actualités de la Recherche au Mali*, IRD, 2002, p. 6, 8, p. 177-8, p. 278.

souffrent d'un déficit de légitimité et de représentativité¹⁵⁹. Manquant cruellement de fonds, faute d'adhésions¹⁶⁰, ils survivent grâce aux aides techniques et financières d'organisations du Nord¹⁶¹.

Docking montre que la coupure entre les paysans et les syndicats intervient en 2000, lorsque le gouvernement malien décide unilatéralement de baisser le prix auquel il achète le coton aux producteurs (150 FCFA le kilo contre 185 FCFA lors de la précédente campagne) et que les producteurs apprennent que le fonds de stabilisation a servi à éponger les dettes de la CMDT. Alors que les dirigeants du SYCOV acceptent le nouveau prix d'achat, un groupe de producteurs du Sud constitue un « comité de crise » - réseau *ad hoc* en marge des syndicats. Les producteurs s'engagent dans un boycott sans précédent : 60% d'entre eux arrêtent de semer le coton, ce qui entraîne une diminution de la production par deux pour cette campagne. Fin juin 2000, AOK reçoit le comité de crise et cède sur la plupart de leurs revendications. Mais le mouvement syndical se divise : en 2001, le « comité de crise » devient Syndicat pour la Valorisation des cultures Cotonnières et vivrières du Mali (SYVAC). La baisse de la production aggrave la crise du secteur. Par sa stratégie de cooptation, la CMDT a coupé les syndicats de leur base, dont la ferveur revendicative s'avère ensuite impossible à contenir¹⁶². L'opposition entre les autorités et les paysans resurgit en 2004-2005, lorsque la Banque exige que le gouvernement prenne acte de la baisse des cours mondiaux et réduise le prix d'achat promis aux producteurs (210 CFA/kg) et adopte un nouveau mécanisme de détermination des prix¹⁶³.

Avec les pressions de la Banque mondiale, les tentatives de cooptation des représentants syndicaux se multiplient. La CMDT et le gouvernement soupçonnent la communauté internationale de soutenir les syndicats dans le seul but d'en faire des supporteurs de la privatisation. En 1997, Baba A. Berthé est écarté au profit de Yaya Traoré, considéré « plus modéré », ce qui revient à une « prise de contrôle partielle du syndicat par la CMDT »¹⁶⁴. Par la suite, le pouvoir choisit son interlocuteur : le SYCOV, et son président Bakary Togola, l'un des plus gros propriétaires et exploitants du pays qui cumule les « casquettes » dans le nouveau dispositif de la filière¹⁶⁵, ce qui le place en situation de

¹⁵⁹ Roy Alexis, "Peasant struggles in Mali: from defending cotton producers interests to becoming part of the Malian power structures", *The Review of African Political Economy*, vol. 125, n°27, 2010, p.299-314.

¹⁶⁰ Note de présentation du SYCOV : http://www.fsa.ulaval.ca/personnel/vernag/syndicat/mignault_mali.pdf

¹⁶¹ Docking, Timothy. Note brève, « L'influence étrangère sur le SYCOV », *op. cit.*, p. 7-8.

¹⁶² *Ibid*, p. 8-9.

¹⁶³ En janvier 2005, le prix garanti aux producteurs passe à un intervalle compris entre 160 et 175 F CFA/kg à compter de la campagne 2005, soit une diminution drastique de plus de 20 % par rapport à l'année précédente. En outre, le protocole d'accord stipule que le ministre des Finances malien peut, « en cas de force majeure », décider une baisse du prix au cours de la campagne. Sources : Nubukpo Kako, Keita Mandé, Sadio. « Prix mondiaux, prix au producteur et avenir de la filière coton au Mali », *op. cit.* p. 279.

¹⁶⁴ Docking, Timothy. « L'influence étrangère sur le SYCOV », *op. cit.*, p. 8 et Roy, Alexis. « Retour sur la grève des producteurs de coton maliens en 2000 », *op. cit.*, p. 5.

¹⁶⁵ Roy, Alexis. "La privatisation de la filière coton au Mali", *op. cit.*, p. 4. Bakary Togola est à la tête de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali, président national du SYCOV, de l'Union Nationale des Sociétés Coopératives de Producteurs de Coton puis du Groupement des Syndicats Cotonniers et Vivriers du Mali, chargé depuis 2005 de gérer l'approvisionnement des intrants « non stratégiques ». Il est deuxième vice-président du Réseau des chambres d'agriculture de l'Afrique de l'Ouest.

conflit d'intérêts permanent¹⁶⁶. En 2005, il accepte le principe de la baisse du prix d'achat, et se rallie au projet de privatisation. À l'occasion des présidentielles de 2007, il fait campagne pour ATT. Le SYCOV, instrumentalisé, est coupé de sa base¹⁶⁷. Les tentatives de « renforcer les capacités » des organisations paysannes sont vus d'un mauvais œil par l'Etat et ont, pour l'heure, des effets limités ou contre-productifs : la décision de leur déléguer la gestion des intrants « non stratégiques » (non liés au coton), sans aucune préparation préalable, a été désastreuse, et les a décrédibilisés¹⁶⁸.

2) Le rôle des partenaires internationaux : divisions initiales et pivot français

Malgré son poids dans la conduite des réformes des filières, le pouvoir de prescription et de contrainte de la Banque mondiale n'a pas pu jouer à plein. Une division au sein des bailleurs de fonds, en particulier avec l'Agence française de développement, a garanti aux gouvernements une marge de négociation, dont les dirigeants ont fait meilleur usage au Burkina Faso qu'au Mali.

A la fin des années 1990 et jusqu'en 2004-2005, un véritable « bras de fer » oppose la CFDT (devenue Dagrís en 2008) et la coopération française¹⁶⁹ à la Banque mondiale. La position initiale des autorités françaises - pour le maintien de la filière intégrée et des réformes permettant de garantir des mécanismes stabilisateurs et des relations contractuelles¹⁷⁰ - se comprend à l'aune de son histoire et de ses intérêts particuliers dans la filière de coton ouest-africaine. Elle résulte de deux principaux facteurs : d'une part, des intérêts bien compris en faveur de la préservation d'un « vestige d'empire colonial »¹⁷¹, et une conception singulière du développement de la filière (attachement à la filière intégrée, que les coopérants et opérateurs français ont activement accompagnée dans la durée, et aux missions de « service public » des sociétés d'Etat) partagés par les acteurs privés (CFDT puis Dagrís) et publics (AFD, diplomates), les coopérants et les chercheurs (en premier lieu ceux du CIRAD)¹⁷². Entre 2000 et 2004, l'opposition entre la Banque mondiale et l'AFD est patente, la Banque mondiale étant soupçonnée de vouloir « couler les filières africaines » au bénéfice des cotonniers américains et leurs puissants *lobbies*¹⁷³. Jonathan Kaminski estime qu'« en s'appuyant sur ces divergences, le gouvernement burkinabè a pu faire prévaloir sa propre conception des réformes ». Il y aurait eu alliance objective avec l'AFD, actionnaire de Géocoton (14% du capital), lui-même actionnaire dans la SOFITEX et la SOCOMA. Il ajoute que sur toute la période, la présence de DAGRIS a été « un

¹⁶⁶ Pour le secrétaire à l'Approvisionnement de la Fédération Nationale des Sociétés Coopératives du Mali, « Bakary Togola n'est qu'un parvenu et un paravent, conçu et concocté par le système ATT et les sensibilités Adema pour spolier les paysans (...) Il concentre dans ses seules mains tous les mécanismes du pouvoir et du contre-pouvoir du monde rural », in Diakité Ismaila et Bamba Tahirou, « ATT a trahi le monde rural », *Le Républicain*, n°2680, 04/08/2008.

¹⁶⁷ Docking, Timothy. « L'influence étrangère sur le SYCOV », *op. cit.*, p. 8.

¹⁶⁸ Roy, Alexis, entretien, *op. cit.* Babin, Pascal/SNV, « Enseignements de la mission d'étude et de l'atelier de professionnels », *op. cit.*, p. 74.

¹⁶⁹ Levrat, Régine. *Le coton dans la zone franc depuis 1950: un succès remis en cause*, *op. cit.*, p. 160.

¹⁷⁰ Hugon, Philippe. « Les réformes de la filière coton au Mali et les négociations internationales » *op. cit.*

¹⁷¹ Piot, Olivier. « Pourquoi le Sud rue dans les brancards : Paris brade le coton subsaharien », *op. cit.*

¹⁷² Sadio Mandé, Keita, entretien, *op. cit.*

¹⁷³ Levrat, Régine. *Le coton dans la zone franc depuis 1950: un succès remis en cause*, *op. cit.*, p. 162

facteur de stabilité et de sécurité, grâce à sa connaissance du marché mondial du coton et de ses circuits commerciaux »¹⁷⁴. L'AFD a quant à elle apporté un appui important à la filière à tous les niveaux, tant dans le renforcement des organisations paysannes qu'en abondant du fonds de lissage du nouveau mécanisme de prix à partir de décembre 2008 (18 millions d'euro)¹⁷⁵.

Au Mali, le « délai permanent » des réformes a obéré le potentiel d'une alliance du même type auquel l'AFD était pourtant au départ disposée¹⁷⁶. L'année 2004 est marquée par un revirement de la position française, relayée par l'ambassade de France au Mali¹⁷⁷. Brigitte Girardin, secrétaire d'Etat à la Coopération entre juin 2005 et mai 2007, y est favorable¹⁷⁸. Aujourd'hui, la privatisation de la CMDT est une conditionnalité posée par l'AFD dans le cadre du Projet d'aménagement des systèmes d'exploitation (PASE)¹⁷⁹. Si la position des coopérants français sur le terrain reste polyphonique, la position officielle de la France passe d'une opposition de type postcolonial à l'alignement néolibéral derrière la Banque mondiale. Le revirement français a des causes et ressorts multiples. La position française, jugée intéressée ou peu crédible¹⁸⁰, suspecte et taxée de néocolonialisme¹⁸¹, aurait selon certains fait l'objet de pressions directes du gouvernement américain¹⁸². D'autre part, le relatif renouvellement du personnel de la coopération française à la fin des années 1990 marque l'entrée de personnalités de la Banque mondiale à l'AFD, plus favorables à la privatisation¹⁸³. Le dossier est géré par le Ministère français de l'Economie et des Finances¹⁸⁴, à la faveur des considérations strictement financières et budgétaires. Enfin, le projet de privatisation du géant français du coton change la donne : en bradant son joyau, le gouvernement français avouait ne plus avoir les moyens de sa politique, ni la volonté de défendre la filière intégrée¹⁸⁵. Ce revirement est une étape importante de l'alignement de l'ensemble des bailleurs derrière la Banque mondiale, devenue « leader de fait »¹⁸⁶. A partir de 2003, les soubresauts et déboires relatifs à la privatisation de Dagrif en France entre 2003 et 2008 (liés à des offres financières jugées trop faibles ; à la faible acceptation du repreneur, choisi sans concertation avec les gouvernements africains ; et aux revendications du personnel)¹⁸⁷ rendent hasardeuse toute réflexion sur la privatisation de la CMDT et assombrissent l'avenir de la filière malienne en même temps qu'elle prive la société malienne d'un potentiel repreneur de qualité¹⁸⁸. Dagrif aurait, officieusement, proposé le rachat de la filiale de Kita aux autorités maliennes, ce qui revenait à « faire la même chose qu'au Burkina », tout en laissant le groupe français se tailler une part de choix dans le nouveau dispositif. Les représentants maliens n'avaient rien contre un « habillage » de ce type¹⁸⁹. Mais Dagrif ne peut finalement postuler pour la double raison que « la société n'était pas elle-même privatisée, condition requise par la Banque mondiale »¹⁹⁰, et que le Ministère de l'Economie et des Finances refuse de s'engager dans un projet de rachat avant l'arrivée

¹⁷⁴ Kaminski, Jonathan, « Réforme de la filière cotonnière burkinabè – Retour sur dix ans de mutations », *op.cit.*, p. 22.

¹⁷⁵ Babin, Pascal/SNV, « Enseignements de la mission d'étude et de l'atelier de professionnels » *op. cit.*, p. 66-7.

du repreneur¹⁹¹. Ainsi, la « privatisation en trompe l'œil »¹⁹² menée au Burkina avec la complicité de Dagrís et de l'AFD, ne s'est pas concrétisée au Mali¹⁹³.

III. Réforme et intervention publique : vers un Etat « régulateur » en Afrique ?

1) Le redéploiement de l'Etat

Si « l'itinéraire et la stratégie à suivre (...) n'étaient pas (...) clairement connus » des autorités respectives des trois pays au début des négociations, on assiste, quelques années plus tard, à une volonté de garder le contrôle (Mali) ou une reprise en main du processus et du secteur par les pouvoirs publics ; au Bénin, c'est clair depuis l'arrivée au pouvoir de Yayi Boni en 2006¹⁹⁴. Il apparaît d'ores-et-déjà clair que « l'Etat gardera la main quelque soit le nouveau dispositif » par plusieurs canaux¹⁹⁵.

Les Etats « réformateurs » doivent assurer le pilotage des réformes engagées, notamment en ce qui concerne le choix, crucial, des futurs investisseurs¹⁹⁶. D'un point de vue financier, au Burkina, la dégradation de la situation financière des sociétés cotonnières entre 2004 et 2007, couplée à la

¹⁷⁶ Lucien Humbert, entretien, *op.cit.*

¹⁷⁷ Edmond Dembelé, entretien, *op. cit.*

¹⁷⁸ Pierre Texier, entretien, *op. cit.*

¹⁷⁹ Sadio Keita, entretien, *op. cit.*

¹⁸⁰ Lucien Humbert, entretien, *op. cit.*

¹⁸¹ Kako Nubukpo, entretien, *op. cit.*

¹⁸² Pour que ce dernier « lâche » le coton africain, en guise de représailles contre les gouvernements porteurs de l'initiative sectorielle à l'OMC, selon Pierre Texier, entretien, *op. cit.*

¹⁸³ Kako Nubukpo, entretien, *op. cit.*

¹⁸⁴ Pierre Texier et Maurice Adevah-Poeuf, entretiens, *op. cit.*

¹⁸⁵ Au Mali, le groupe s'est progressivement laissé marginalisé de la CMDT au gré des recapitalisations, Babin, Pascal/SNV, « Enseignements de la mission d'étude et de l'atelier de professionnels » *op. cit.*, p. 29.

¹⁸⁶ Lucien Humbert et Sadio Keita, entretiens, *op. cit.* Hugon, Philippe. « Les réformes de la filière coton au Mali et les négociations internationales », *op. cit.*, p. 210.

¹⁸⁷ Voir : Extraits de l'Ordonnance de Référé rendue le 03 mai 2007 par le Tribunal de Grande Instance de Paris : http://www.commodafrica.com/pdfdocs/23/Ordonnance_de_re%CC%81fe%CC%81re%CC%81_DAGRIS.pdf.

Pierre Texier, entretien, *op. cit.* Piot, Olivier. « Pourquoi le Sud rue dans les brancards », *op. cit.* « Dagrís cédée au consortium Advens - CMA CGM », sur le site de Transrail, la compagnie de transport ferroviaire Dakar-Bamako, http://www.transrailsa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=58.

« Privatisation de Dagrís: l'Etat choisit l'offre d'Advens et CMA CGM », Agence France Presse, 31/01/2008, cité par Agrisalon : <http://www.agrisalon.com/06-actu/article-19880.php>.

¹⁸⁸ Maurice Adevah-Poeuf, et Pierre Texier, entretiens, *op. cit.*

¹⁸⁹ Pierre Texier, entretien, *op.cit.*

¹⁹⁰ Levrat, Régine. « Le coton dans la zone franc depuis 1950: un succès remis en cause », *op. cit.*, p. 169.

¹⁹¹ Pierre Texier, entretien, *op. cit.*

¹⁹² Babin, Pascal/SNV. « Enseignements de la mission d'étude et de l'atelier de professionnels », *op. cit.*, p. 97.

¹⁹³ Les agents de l'AFD, peu convaincus par le projet de privatisation au Mali, assurent *a posteriori* qu'ils auraient soutenu une telle initiative si le gouvernement malien leur avait présentée, entretiens.

¹⁹⁴ Babin, Pascal/SNV, « Enseignements de la mission d'étude et de l'atelier de professionnels », *op. cit.*, p. 34-6.

¹⁹⁵ Pierre Texier, entretien, *op. cit.*

¹⁹⁶ Babin, Pascal/SNV. « Enseignements de la mission d'étude et de l'atelier de professionnels », *op. cit.*, p. 85.

réticence des acteurs privés à effectuer les investissements nécessaires¹⁹⁷, conduit l'Etat à recapitaliser (en 2008 et 2010), si bien que la majorité des parts de la SOFITEX redevient publique¹⁹⁸. Au Mali, l'Etat redevient de facto l'actionnaire principal de la CMDT. Du point de vue industriel et commercial, l'Etat reste le garant des emprunts nécessaires au bon déroulement des campagnes, condition essentielle pour obtenir la confiance des banques¹⁹⁹. Comme par le passé, les pouvoirs publics interviennent dans la fixation du prix d'achat. Au Mali, le mécanisme de prix adopté en 2005 a été abandonné afin de préserver la relation de confiance avec les producteurs et partager les coûts et des risques²⁰⁰. Les subventions gouvernementales aux intrants, fonds de soutien et de lissage, longtemps critiqués par les bailleurs de fonds, sont réintroduits au Mali et au Burkina²⁰¹.

Partout, le bilan des réformes est mitigé et le désengagement de l'Etat « ambigu ». Au lieu d'être démantelées, les filières demeurent intégrées, mais à une échelle infranationale²⁰². Les deux pays assistent au passage « de fausses nationalisations à de fausses privatisations »²⁰³. Quand privatisation il y a, elle n'est pas « ciblée » (sur le transport, l'égrenage ou l'approvisionnement en intrants)²⁰⁴. Gérald Estur remarque : « le rôle des Etats reste (...) très important dans toutes les filières, et l'achat du coton graine n'a pas été libéralisé »²⁰⁵. La double thèse d'une libéralisation limitée²⁰⁶ et d'un « redéploiement » de l'Etat selon des modalités renouvelées²⁰⁷ semble particulièrement adaptée.

¹⁹⁷ *Ibid*, p. 95.

¹⁹⁸ Claire Delpeuch, entretien, *op. cit.*

¹⁹⁹ Babin, Pascal/SNV. « Enseignements de la mission d'étude et de l'atelier de professionnels », *op. cit.*, p. 37, 84-5. Pierre Texier, entretien, *op. cit.*

²⁰⁰ Serra, Renata. "Cotton sector reforms within wider political and social realities", *op. cit.*, p. 13

²⁰¹ Entretien de Gérald Estur dans *Les Afriques*, *op. cit.*

²⁰² Babin, Pascal/SNV. « Enseignements de la mission d'étude et de l'atelier de professionnels », *op. cit.*, p. 98.

²⁰³ Car même dans les années 1970, quand les nationalisations étaient au cœur des projets de développement des gouvernements africains, les Etats n'étaient pas les seuls propriétaires, Pierre Texier, entretien, *op. cit.*

²⁰⁴ Tazi, Sophia. « Privatisation/libéralisation des filières cotonnières en Afrique. Quels gagnants ? Quels perdants ? ». *Biotechnologie, Agronomie, Société et Environnement*, 2006, vol. 10, n°4, p. 283.

²⁰⁵ Gérald Estur, « Coton : Un changement radical est intervenu dans la position de la Banque mondiale et du FMI », *Les Afriques*, 08/10/2010.

²⁰⁶ A propos de l'assurance maladie légale en l'Allemagne d'octobre 2006, Patrick Hassenteufel estime que la « concurrence » (entre caisses, assureurs privés, prestataires de soins, hôpitaux et cabinets médicaux) reste limitée. Il conclut à une « étatisation » davantage qu'à une « libéralisation » du système, et à un « renforcement du rôle de l'Etat non seulement dans le contenu de la réforme (...) mais aussi dans le processus décisionnel », Hassenteufel, Patrick. « Libéralisation ou étatisation de l'assurance maladie ? ». *Regards sur l'Economie allemande – Bulletin économique du CIRAC*, 2009, n°79, p. 12. Il observe ailleurs que « la diffusion de la concurrence peut contribuer à l'affirmation de l'Etat par le développement d'instruments de contrôle et d'évaluation », et à une « nouvelle forme d'interventionnisme étatique » aux effets « contradictoire[s] et hybride[s] », Hassenteufel, Patrick. *Sociologie politique : L'action publique*. Paris : Armand Colin, 2008, p. 271-2.

²⁰⁷ « L'Etat non seulement résiste, mais continue de se former à travers la renégociation permanente des relations entre « public » et « privé » et à travers les processus de délégation et de contrôle *ex-post*. Autrement dit, la « privatisation » de l'Etat n'implique ni la perte de ses capacités de contrôle, ni sa cannibalisation par le privé, mais son redéploiement, la modification des modes de gouvernement sous l'effet des transformations nationales et internationales. C'est en ce sens que la privatisation peut être considérée comme un nouvel interventionnisme étatique. Elle n'empêche pas une très grande maîtrise sur la société et, parfois, une capacité de consolidation du pouvoir central », Hibou, Béatrice. « Retrait ou redéploiement de l'Etat ? ». *Critique internationale*, automne 1998, n°1, p. 152.

Dans la dernière section de la communication, nous interrogeons la pertinence de conclure à l'émergence d'un « Etat régulateur » dans le secteur cotonnier ouest-africain.

2) La « régulation » : quel apport ?

L'Etat est un des thèmes majeurs des études africaines. Mais les adjectifs utilisés pour le qualifier sont souvent négatifs : ce dernier est tantôt « faible », tantôt « effondré », virtuel, « failli » ou, plus récemment, « fragile »²⁰⁸. Quelque soit le degré d'incapacité identifié, l'Etat africain est décrit en creux, par ce qu'il ne fait pas plutôt que par ce qu'il fait. La méthode oppose - implicitement ou explicitement - l'Etat africain aux idéaux-types et règles bureaucratiques légales-rationnelles caractéristiques de l'Etat moderne décrites par Weber. Dans d'autres cas, l'évaluation de l'Etat africain se fait à l'aune de la croissance économique : l'Etat dit « développemental » aurait favorisé le décollage asiatique²⁰⁹. En raison de son manque d'autonomie ou du comportement rentier et opportuniste de ses agents, cet Etat serait hors de portée de l'Afrique²¹⁰. C'est pour dépasser cette tendance à la qualification théorique et à la dépréciation normative que Thomas Birschenk, Jean-Pierre Olivier de Sardan et les chercheurs du LASDEL ont lancé un programme de recherche consacré à l'étude de l'Etat au travail (« State at work ») dans ses interactions quotidiennes avec les usagers et les citoyens²¹¹. On note toutefois que ces travaux s'intéressent davantage aux institutions locales et régaliennes (décentralisation, justice) et aux politiques sociales (services de base à l'école et à l'hôpital) qu'aux activités économiques. Plus généralement, l'intérêt pour les transformations du rôle de l'Etat et les nouveaux instruments de l'action publique en Afrique semble se renouveler²¹².

A propos des réformes économiques, Jeffrey Herbst avait très tôt mis en évidence la signification et les effets politiques de l'ajustement structurel, qui érode les fondements et bases sociales du pouvoir et des régimes autoritaires en Afrique²¹³. Van de Walle a montré que les élites n'ont mis en œuvre les réformes que de façon partielle et sélective afin de protéger ou protéger leur

²⁰⁸ Pour ces différentes théories, voir: Zartman Michael, *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995; Jackson, Robert. *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993 ; Châtaignier, Jean-Marc. *Etats et Sociétés fragiles. Entre Conflits, Reconstruction Et Développement*. Paris : Karthala, 2007, 565 p.

²⁰⁹ On peut citer: Leftwich, Adrian. *States of Development: On the Primacy of Politics in Development*. Polity Press, 2000.

²¹⁰ Pour Thandika Mkandawire le regrette: Mkandawire, Thandika. « Thinking about the development state in Africa ». *Cambridge Journal of Economics*, n°25, 2001, p. 289-313.

²¹¹ Ceci est le point de départ de la réflexion proposée dans Bierschenk, Thomas. « States at Work in West Africa: Sedimentation, Fragmentation and Normative Double-Binds ». Working Papers n°113, Department of Anthropology and African Studies, Mainz University: <http://www.ifeas.uni-mainz.de/workingpapers/AP113.pdf>

²¹² Nous faisons ici référence au colloque « Transformation of the role of the State and new instruments of public action » organisé par le CIRAD et l'université de Pretoria (Afrique du Sud) les 5-6 mai 2011.

²¹³ Herbst, Jeffrey. « The Structural Adjustment of Politics in Africa ». *World Development*, vol. 18, 1990, p. 919-958.

mainmise sur les rentes de situation²¹⁴. Au sujet des politiques agricoles, Pierre Janin et Claude Ardit ont décrit des dynamiques proches, et la volonté de garder le contrôle des Etats et de leurs chefs en dépit des objectifs affichés de libéralisation²¹⁵. Béatrice Hibou a fait apparaître un redéploiement de l'Etat en reprenant à son compte la notion de « décharge » décrite par Weber. L'approche en termes de « régulation » offre des pistes de renouvellement de ces travaux, à l'aune des réalisations des dernières vagues de réforme. Parce qu'elle permet de discuter le degré et la nature des changements observés, elle ouvre la voie à des analyses comparées et l'identification de spécificités nationales²¹⁶. Mais elle présente d'importantes limites pour comprendre les réformes cotonnières ouest africaines.

Tout d'abord, dans la perspective d'une comparaison des filières *ex ante* et *ex post*, les changements observés de l'intervention publique ne sont peut-être pas suffisants pour nous autoriser à évoquer une nouvelle ère de la « régulation ». L'intervention publique, multiforme interdit de parler de « régulation » au sens strict (l'Etat définit les règles et standards requis pour l'introduction de la concurrence), car les Etats continuent à « faire » beaucoup plus que « faire-faire », et que certains de ses modes d'intervention sont directs. On ne passe pas d'un mode d'action à un autre : les modes d'action anciens se recomposent, dans le cadre d'une réforme inachevée et instable²¹⁷. Les phases récentes se caractérisent à la fois par la persistance des Etats dans leurs fonctions traditionnelles dans le secteur, et des réformes qui changent de trajectoire pour pallier la désorganisation de la production. Le redéploiement est réel mais n'est pas sans coût – pour les producteurs en particulier²¹⁸ – ni sans paradoxe, puisque les nouvelles missions confiées aux Etats pourraient se révéler plus complexes, plus lourdes et plus coûteuses que ce « que représentait la direction d'une société cotonnière à laquelle était confié l'ensemble des fonctions »²¹⁹. En l'absence de stabilité et d'institutionnalisation des dispositifs, la « régulation » n'est pas assurée. Au Bénin, la succession de nouvelles entités (para)-étatiques de régulation - depuis 1998: la Coopérative d'Approvisionnement et de Gestion des Intrants Agricoles,

²¹⁴ Van de Walle, Nicolas. *African Economies and the Politics of permanent Crisis: 1979-1999*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 111-2.

²¹⁵ Au sujet de la politique alimentaire au Mali et au Sénégal, Pierre Janin note que les évolutions récentes du marché mondial des matières premières « ont permis aux Etats respectifs de reprendre partiellement la main dans un dispositif institutionnel de gestion des crises régulé par le marché (...) et acquis à l'idée de cogestion participative avec les ONG et les organisations paysannes ». Janin, Pierre. « Le soleil des indépendances (alimentaires) » ou la mise en scène de la lutte contre la faim au Mali et au Sénégal ». *Hérodote*, n°131, quatrième semestre 2008, p. 97. Pour Claude Ardit, « le désengagement de l'État [en matière de sécurité alimentaire] (...) constitue un objectif encore très lointain » et « c'est au contraire la permanence du rôle de l'État qui apparaît comme un fait marquant, manifestant la volonté de ceux qui le dirigent de montrer à l'opinion qu'ils possèdent le pouvoir de juguler les crises alimentaires quitte à les instrumentaliser et à utiliser l'aide internationale pour mieux asseoir leur pouvoir ». Ardit, Claude. « Essai d'anthropologie historique des politiques alimentaires au Mali ou "ignorer le passé expose souvent à le répéter" ». Document de travail, 2009.

²¹⁶ On peut citer, par exemple: Jordana, Jacint and Levi-Faur, David. "The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America Sectoral and National Channels in the Making of New Order". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2005, special issue, vol. 598.

²¹⁷ Pierre-Louis Mayaux (doctorant à SciencesPo/CERI), discussion avec l'auteur, Paris, 01/12/2010.

²¹⁸ Pascal Babin et Alexis Roy, entretiens, Paris, 2008.

²¹⁹ Pascal Babin, entretien, *op. cit.*

l'Association Professionnelle des Egraineurs du Bénin, l'AIC, l'Agence de Sécurisation des Paiements et de Recouvrement, la Chambre de Conciliation et d'Arbitrage²²⁰ - dont le coût de fonctionnement est important, la durée de vie courte et la performance limitées, en fournit une illustration. Pour Pascal Babin, les Etats risquent d'être « en sous capacité pour coordonner les acteurs (...) et une nébuleuse de programmes censés constituer une politique de développement agricole »²²¹.

Mais surtout, parce qu'elle véhicule l'idée d'équilibre et de contrôle, et qu'elle est chargée positivement, la notion peut tendre à masquer les défis et incertitudes qui pèsent sur le secteur. Dans les trois pays, les ressources et capacités étatiques en matière de régulation sont insuffisantes. Il semble difficile que l'interprofession du coton au Mali (IPC), mise en place en 2009 « puisse à elle seule et à court terme remédier à [la] crise de gouvernance de la filière »²²², et le projet de créer une bourse du coton a récemment été abandonnée²²³. En outre, l'autonomie du « régulateur », nécessaire à l'exercice de la coordination et de l'arbitrage, n'est pas assurée ; l'Etat reste au contraire captif vis-à-vis des intérêts d'un des acteurs de la filière. Au Burkina, il apparaît que l'Etat sert avant tout les élites du parti au pouvoir et leurs relais locaux en zone rurale. Au Mali, il est longtemps resté sous le joug des dirigeants et cadres de la CMDT, et sa capacité d'action reste limitée par les paysans, qui menacent d'organiser des grèves ou des boycotts à chaque étape du processus. Au Bénin, le brouillage des frontières entre « l'État » et « le marché », le « public » et le « privé », le « légal » et « l'illégal »²²⁴ est total. L'AIC ne dispose pas des capacités et de la légitimité pour effectuer les arbitrages, et est soupçonnée de collusion avec les égreneurs²²⁵. L'« application inégale des règles et l'influence accrue d'intérêts concentrés » ne peuvent être corrigées en raison du « manque de transparence et d'indépendance des tribunaux », et « laisse des organisations de producteurs de coton encore divisées face à un acteur privé unique » sur lequel repose la responsabilité du financement²²⁶.

Sans prétendre mettre un terme au débat sur l'utilité de la notion de « régulation », cette communication s'achève sur une invitation à inclure plus systématiquement l'Afrique dans les réflexions autour de la diffusion du néolibéralisme et des transformations de l'action publique contemporaine.

²²⁰ Nouve, Kofi, "Comparative Study of Cotton Sector Reform in Sub-Saharan Africa", *opcit.*, p. 3-4.

²²¹ Babin, Pascal/SNV, « Enseignements de la mission d'étude et de l'atelier de professionnels » *op. cit.*, p. 36.

²²² *Ibid*, p. 148-50.

²²³ Gérald Estur, « Coton : Un changement radical est intervenu dans la position de la Banque mondiale et du FMI », *Les Afriques*, 08/10/2010.

²²⁴ Ces formules sont empruntées à : Hibou, Béatrice. *Surveiller et réformer : économie politique de la servitude volontaire en Tunisie*. Habilitation à diriger des recherches : Science politique : Paris, Institut d'études politiques : 2005, p.18 ; et *L'Afrique est-elle protectionniste ? Les chemins buissonniers de la libéralisation extérieure*. Paris : Karthala, 1996, p. 24-5.

²²⁵ Gergely, Nicolas. "Addendum to the analysis of effective regulation in the Benin cotton sector". Rapport de consultance, 2010.

²²⁶ Babin, Pascal/SNV, « Enseignements de la mission d'étude et de l'atelier de professionnels » *op. cit.*, p. 92-3, 97-8 et 141.

ANNEXE. L'histoire du coton en Afrique de l'Ouest : de la « culture du commandant » à une filière dynamique

En Afrique de l'Ouest, le coton est une ressource ancienne, qui se situe à la croisée, à l'interface de « deux mondes »²²⁷. Au Moyen-Age, l'expansion du coton va de pair avec l'islamisation, la consolidation des entités politiques et l'organisation de la vie sociale, tant les vêtements sont de puissants vecteurs d'identité et de valeur symbolique.²²⁸ La vallée du Niger est « le principal centre de production et de commercialisation des cotonnades » ; Ségou est réputée pour sa tradition de fabrication de couvertures, élément constitutif de la richesse des familles²²⁹.

Aux XIX^e et XX^e siècles, l'industrie textile européenne, en plein essor, fait appel à la production africaine. La colonisation française en fait une pièce maîtresse de son projet²³⁰. Entre 1861 et 1890, l'intérêt français pour le coton africain émane de la volonté de limiter la dépendance du pays envers le coton américain, jugé peu fiable²³¹ - surtout après la Guerre de Sécession et l'abolition de l'esclavage, qui font chuter la production²³², et à un souci de rentabilité : partout les colonies devaient générer suffisamment de revenus pour couvrir les coûts liés à la conquête, et si possible, des bénéfices pour la métropole. La décision officielle de développer la culture date de 1895²³³.

La politique cotonnière associe de nombreux acteurs, publics et privés : les administrateurs coloniaux, les agronomes, l'Etat français, les marchands français (expatriés) et les marchands africains, intermédiaires essentiels entre les producteurs et les grandes maisons françaises d'import-export mais aussi vers les marchés sous-régionaux²³⁴. L'Association Cotonnière Coloniale (ACC) est créée en 1903 par des industriels français pour promouvoir la production de coton dans les colonies, « étudier et défendre l'intérêt économique, industriel et commercial du coton »²³⁵ et « faire pression sur les pouvoirs publics en faveur d'une politique cotonnière »²³⁶. Son rôle oscille entre le non-lucratif et le groupe de pression des entreprises privées.

Dans le même temps, l'administration fixe le prix du coton pour rendre sa culture attractive : 0,20 francs le kilo en 1899-1900. Les colonisateurs pensent pouvoir facilement intensifier la production locale de coton et la réorienter vers l'export. Mais le coton est une plante délicate ; le recrutement et la qualité du travail posent problème sur toute la période²³⁷. Après plusieurs vagues successives de promotion de la culture, il faut attendre 1908 pour que l'ACC reçoive sa première livraison de coton soudanais, constituée de seulement 25 tonnes. Avec le décret du 24 avril 1912, la culture du coton devient obligatoire : c'est la « culture du commandant »²³⁸, que la première guerre mondiale vient perturber. Des mesures de relance sont mises en place à la sortie de la guerre par le biais de subventions²³⁹ et de l'instauration d'« une taxe spéciale de 1 franc pour 100 kg importés de coton ou de déchet de coton »²⁴⁰. Les projets d'irrigation et la création de l'Office du Niger, une agence semi-indépendante au cœur du Soudan, créé pour produire du coton et du riz²⁴¹ se heurtent à

²²⁷ Roberts, Richard. *Two worlds of Cotton: Colonialism and the regional economy in the French Soudan, 1800-1946*. Stanford: Stanford University Press, 1996.

²²⁸ Docking, Tim, *International Influence on Civil Society: the case of Farmers' Union*. SYCOV, thèse de doctorat, Université de Boston, 1999, p. 80.

²²⁹ Levrat, Régine. *Le coton en Afrique Occidentale et Centrale avant 1950 : un exemple de politique coloniale en France*. Paris: L'Harmattan, 2008, p. 87-8.

²³⁰ Roberts, Richard. *Two worlds of Cotton, op.cit.*, p. 3.

²³¹ *Ibid*, p. 6 ; Fok, Michel, *Le développement du coton au Mali par analyse des contradictions, op. cit.*, p. 21-2.

²³² Levrat, Régine, *Le coton en Afrique Occidentale et Centrale avant 1950, op. cit.*, p. 46.

²³³ Roberts, Richard, *Two worlds of Cotton, op. cit.*, p. 18 et 76-7.

²³⁴ Alexis Roy, entretien, *op. cit.*

²³⁵ Fok, Michel, *Le développement du coton au Mali par analyse des contradictions, op. cit.*, p. 36-7.

²³⁶ Levrat, Régine, *Le coton en Afrique Occidentale et Centrale avant 1950, op. cit.*, p. 55.

²³⁷ Roberts, Richard, *Two worlds of Cotton, op. cit.*, p. 13-4, 35, 105, 145, 152 et 155.

²³⁸ Fok, Michel, *Le développement du coton au Mali par analyse des contradictions, op. cit.*, p. 29 et 39-40.

²³⁹ Levrat, Régine, *Le coton en Afrique Occidentale et Centrale avant 1950, op. cit.*, p. 62 et 119.

²⁴⁰ Fok, Michel, *Le développement du coton au Mali par analyse des contradictions, op. cit.*, p. 47.

²⁴¹ Roberts, Richard, *Two worlds of Cotton, op. cit.*, p. 163 et 223.

des difficultés. La crise de 1929 fait chuter les cours de matières premières, une politique de soutien des prix des produits coloniaux est introduite. Mais les moyens et le contrôle de l'ACC sur les sites de production sont insuffisants, sa gestion défectueuse et inefficace. Pour acheter le coton, elle est « obligé de passer par des intermédiaires, les « boutiquiers » ou les acheteurs de brousse des maisons de commerce », qui tirent profit de leur situation de rente²⁴².

Plus encore que les aléas climatiques, c'est le dynamisme des économies régionales, la résistance des acteurs locaux et la demande de textile et de vêtements des consommateurs ouest-africains, à la fois forte, flexible et élastique, qui mettent à mal les performances de la culture coloniale²⁴³. Partout, la désertion et l'évasion des champs sont pratiquées pour esquiver le travail forcé. « Contraignante et non rentable », la culture du coton suscite le désintérêt²⁴⁴. Les commerçants se tournent systématiquement vers le marché régional, où les prix d'achat sont invariablement plus élevés que le prix à l'exportation, et se jouent des frontières artificielles et arbitraires dessinées par le colonisateur²⁴⁵. Les producteurs, « oubliés », considérés comme « de simples pions », « n'adhéreront pas à la politique décidée » et ne donnent pas les rendements escomptés²⁴⁶. L'expérience cotonnière reflète ainsi la faiblesse de l'Etat colonial, et fait dire à Roberts qu'aucune « économie coloniale » ne fut jamais formée, et que la colonisation ne fut pas « hégémonique »²⁴⁷.

En 1938, la taxe sur les importations de coton versée à l'ACC est doublée. L'ACC devient l'Union Cotonnière de l'Afrique de l'Ouest en 1941; son rôle est clarifié : elle est chargée de l'expérimentation, de la distribution des semences et de l'égrenage du coton. Elle a le monopole et l'obligation d'achat et doit assurer « une juste rémunération des planteurs ». Après-guerre, les privations entraînées par l'occupation, les défis de la reconstruction et la volonté de maintenir le « rang » de la France achèvent de convaincre les dirigeants français de la nécessité d'une production cotonnière propre, soutenue par l'engagement de l'Etat²⁴⁸. En parallèle, la conférence de Brazzaville de 1946 abolit le travail forcé, et introduit un souci nouveau du bien-être des populations et du « développement ». La coercition se pare de quelques mécanismes d'incitation²⁴⁹.

²⁴² Fok, Michel, *Le développement du coton au Mali par analyse des contradictions*, *op. cit.*, p. 39, 41, 46 et 63.

²⁴³ Roberts, Richard, *Two worlds of Cotton*, *op. cit.*, p. 6-7 et 10-12.

²⁴⁴ Levrat, Régine, *Le coton en Afrique Occidentale et Centrale avant 1950*, *op. cit.*, p. 135.

²⁴⁵ Roberts, Richard, *Two worlds of Cotton*, *op. cit.*, p. 22, 30, 190-191.

²⁴⁶ Fok, Michel, *Le développement du coton au Mali par analyse des contradictions*, *op. cit.*, p. 52.

²⁴⁷ Roberts, Richard, *Two worlds of Cotton*, *op. cit.*, p. 16 et 21.

²⁴⁸ Levrat, Régine, *Le coton en Afrique Occidentale et Centrale avant 1950*, *op. cit.*, p. 255, 258-59, 261-2 et 272.

²⁴⁹ Delpuech Claire, « Prologue on the desirability of domestic reforms » et « Institutional puzzle: A review of the literature », *op. cit.*