

Libéralisation agricole et incidence sur la production du coton au Bénin

Georges Agbachi Ale¹

Selon les postulats théoriques de la libéralisation, l'examen de la situation des producteurs de coton au Bénin devrait indiquer une amélioration des conditions et une progression du secteur. Or, en matière d'efficacité socio-économique et environnementale, les résultats sont négatifs. Les acteurs dominants de l'économie mondiale ont oublié l'importance de « l'exception agricole » et du rôle de l'État dans la construction des économies du Nord.

À l'instar de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest et du centre, l'économie du Bénin repose sur la production et l'exportation de certains produits appelés « produits de rente ». Ces cultures cristallisent l'attention des décideurs politiques, ainsi que celle des partenaires, lors de l'élaboration de stratégies de développement. Ainsi, la culture du coton conventionnel s'est particulièrement distinguée au Bénin depuis les indépendances (1960). Elle est devenue dans les régions septentrionale et centrale, la culture principale du système de production agricole. La quasi-totalité des producteurs, après une résistance sommaire à son introduction forcée en milieu rural en tant que culture de rente par les pouvoirs publics, y ont largement adhéré, au point qu'elle est devenue un signe d'accès à la modernité.

1. Géographe et docteur en sciences du développement, chercheur au Laboratoire d'analyse régionale et d'expertise sociale (LARES), Cotonou, Bénin.

Introduction et problématique

Son ancrage dans les pratiques culturelles et la vie des populations rurales a créé très tôt une forte dépendance vis-à-vis du coton, surtout en raison du soutien démesuré que lui apportait l'État par rapport aux autres cultures. La promotion du coton au Bénin sous l'impulsion de la Compagnie française pour le développement des fibres textiles (CFDT) d'alors a permis à l'État de bien structurer la filière, au point d'en faire le moteur des grandes mutations qu'ont connues les milieux ruraux. De ce fait, tous les partenaires internationaux, l'Agence française pour le développement (AFD), la Banque mondiale (BM), le Fonds monétaire international (FMI), ont estimé que sa compétitivité et ses performances permettraient au pays de lutter contre la pauvreté et de sortir des difficultés communes aux pays du Sud.

Face aux grandes mutations en cours dans le monde après la chute du mur de Berlin et la *perestroïka* à l'Est, le vent de libéralisation/privatisation qui a emporté toutes les économies de type socialiste en Afrique n'a pas épargné le Bénin. Sous la pression de la pensée dominante, le pays a dû céder aux diktats des institutions financières internationales, la crise économique étant parvenue à son comble à la fin des années 1980. Les acteurs locaux (État et producteurs agricoles entre autres) sont désormais forcés de suivre le rythme très rapide de la mondialisation, malgré leurs caractéristiques socio-économiques et les moyens dont ils disposaient. Les territoires du Sud doivent désormais participer à l'économie internationale dans les mêmes conditions que les pays du Nord, sans discriminations liées à leur situation. Les règles du jeu sont les mêmes pour tous les acteurs, en conséquence de quoi tend à prévaloir un rapport de force inégal au détriment du Sud.

C'est dans ce contexte que le Bénin verra son espace économique homogénéisé à « l'espace monde », en raison des exigences de la libéralisation. Les acteurs du secteur agricole devront désormais faire face à de nouvelles données qui leur permettront de réaliser soit des mutations qualitatives, soit des changements médiocres qui pourraient aggraver les conditions de vies dans leurs régions.

Après plusieurs années de mise en application des mesures de libéralisation agricole présentées dans le contexte de crise économique et sociale au Bénin comme la voie incontournable de relance du développement du pays, il est utile d'apprécier son impact sur le monde rural et ses principaux acteurs. Aussi devrait-on interroger

les faits pour mettre en relief les contradictions qui existent entre les besoins des acteurs locaux (États, producteurs agricoles, etc.) et les offres de « processus de développement » émanant des acteurs dominants.

Dans le cadre de cet article, avant de présenter les mesures de libéralisation agricole au Bénin, nous évoquerons l'importance de la filière coton dans l'économie rurale béninoise, afin de mieux comprendre en quoi le coton est une filière porteuse d'espoir et un outil potentiel de développement du pays. Ensuite, pour appréhender les changements intervenus en milieu rural et dans les conditions de vie des agriculteurs, nous mettrons en parallèle les résultats attendus des mesures et les réalités socio-économiques en milieu paysan à différents moments de la mise en œuvre de cette libéralisation.

Agriculture cotonnière et vie socio-économique au Bénin

L'agriculture cotonnière doit être perçue comme une agriculture commerciale, même si elle est pratiquée en Afrique par toute catégorie de paysan (petits producteurs, gros producteurs, etc.) sur des exploitations de tailles variées (moins d'un hectare à plus de 25 hectares). La différence doit être faite entre cette forme d'agriculture et celle de subsistance que certains chercheurs pensent être la forme la plus généralisée en Afrique. Depuis l'incursion étrangère en Afrique par le biais de la colonisation, cette situation a beaucoup évolué. La recherche de sources de revenus pour le paiement de l'impôt de capitation par les populations dites indigènes et le besoin d'approvisionner les métropoles en produits tropicaux ont conduit les colons à imposer certaines cultures. Celles-ci ont bouleversé les systèmes sociaux et connecté les paysans africains à l'économie mondiale.

Il existe plusieurs types de coton. Le coton « conventionnel » est celui qui est produit en utilisant des intrants chimiques de synthèse pour le traitement des semences et la protection de la culture, et des engrais minéraux pour la fertilisation du sol. Cet article traitera exclusivement de cette filière. Elle est la plus ancienne (1956-1960) si on la compare à son homologue biologique dont la culture est très récente (années 1990).

La filière cotonnière béninoise constitue la source principale de croissance de l'économie nationale. La production moyenne annuelle de coton graine estimée à 350 000 tonnes représente environ 70 milliards de francs CFA qui sont versés à plus de 325 000 exploi-

tants agricoles, procurant ainsi des revenus monétaires à environ 3 millions de personnes. Le coton participe pour 80 % à la constitution des recettes d'exportation officielles. La filière représente 45 % des rentrées fiscales (hors douane) et contribue en termes de valeur ajoutée pour 13 % à la formation du PIB national.

Le coton représente également environ 60 % du tissu industriel du Bénin, grâce à ses 18 usines d'égrenage, 5 unités textiles, 3 usines de trituration des graines de coton et une de fabrication de coton hydrophile. Les activités d'égrenage au cours d'une campagne d'environ six mois génèrent plus de 3 500 emplois au plan national. Le revenu du coton crée aussi du travail dans le transport, l'artisanat, le commerce et la construction. En milieu rural, plusieurs infrastructures sociocommunitaires (centres de santé, écoles, routes, puits, etc.) ont été réalisées grâce au coton, de même que le financement de la formation scolaire et universitaire des enfants des terroirs. Enfin, le coton a servi de tremplin au dynamisme du secteur privé et des organisations paysannes.

C'est pour ces différentes raisons, que la filière est perçue comme un outil stratégique puissant et privilégié de lutte contre la pauvreté par les acteurs dominants. Aussi, faudrait-il signaler que ce sont ces multiples implications qui justifient que la filière coton au Bénin ait été longtemps sous le contrôle d'une société d'État, la Société nationale pour la promotion agricole (Sonapra), afin d'en faire un outil privilégié de développement du pays. Mais face aux déséquilibres macroéconomiques de la fin des années 1980, le Bénin a dû s'engager dans des réformes tant structurelles que sectorielles sous la pression des institutions de Bretton Woods.

Économie internationale et rapports avec le Sud

La fin des années 1980 a été pour la plupart des pays d'Afrique subsaharienne une période de grande crise socio-économique qui a mis à l'ordre du jour le fonctionnement des institutions publiques dans les pays du Sud. Au niveau macroéconomique, certains pays comme le Bénin sont parvenus à la paralysie presque complète de leur économie : faillite des banques et entreprises d'État, incapacité du trésor public à payer les salaires et les pensions... Les services publics eux-mêmes étaient à leur plus faible niveau de performance, ce qui amenait certains observateurs à parler du Bénin comme d'un pays à l'agonie.

Ailleurs dans le monde, avec la chute du mur de Berlin et l'effondrement du bloc soviétique, la nouvelle configuration géopolitique redessinaït les relations entre les acteurs de l'économie mondiale. Dans leur démarche de suivi, voire de contrôle du fonctionnement de l'économie globale, les institutions internationales – la Banque mondiale, le FMI, le Club de Paris –, intervinrent alors afin d'aider au rétablissement des équilibres macroéconomiques et d'assurer par voie de conséquence le développement de ces pays...

Le Bénin dans ses difficultés de fonctionnement établira avec le FMI et la BM des relations afin de bénéficier de leur appui sans lequel, semble-t-il, rien n'était possible pour les populations et l'État. Cependant, à la même époque au niveau de « l'économie réelle », les acteurs populaires dynamisaient leurs stratégies et rendaient la vie sociale possible contrairement à ce que donnaient à voir les institutions formelles de l'économie. Cette économie réelle reposait entre autre sur le captage des rentes de l'économie nigériane prospère (grâce à une parité du taux de change Naira/CFA favorable pour le CFA), dont les produits (pétroliers et manufacturiers divers) alimentaient un commerce non enregistré, taxé tantôt d'informel tantôt d'illégal.

Malgré l'effort des acteurs populaires, la crise ira toutefois en s'aggravant et justifiera pour l'État béninois la nécessité de céder aux diktats des acteurs dominants, en signant un premier Programme d'ajustement structurel (PAS) avec la BM et le FMI pour la période de 1989 à 1991. Dès lors, les acteurs de la vie économique et sociale devront faire face à de nouvelles réalités. La conséquence immédiate de l'intervention de ces acteurs sera la mise en place d'un processus de libéralisation dont les mesures toucheront à tous les secteurs du pays. En dehors de la BM et du FMI, l'ouverture du pays au libéralisme autorisera l'entrée d'autres acteurs privés sur la scène économique, principalement les firmes multinationales à travers leurs intermédiaires ou sous-traitants. Dans le cadre de cet article, c'est bien sûr le volet de la libéralisation qui touche le secteur agricole qui nous intéresse, mais il convient d'abord d'explicitier sommairement ce que recouvre ce terme.

Libéralisation de l'économie : contributions attendues au développement...

Le terme « libéralisation » cache deux mécanismes indépendants. Le premier est le retrait de l'État des activités productives :

il s'agit de permettre aux acteurs économiques privés (producteurs agricoles, commerçants et transformateurs, etc.) d'exercer leurs activités librement sans interventions étatiques « déresponsabilisantes ». L'ouverture des frontières aux produits importés constitue le second volet de la libéralisation : l'abaissement des droits de douane, la réduction, voire la suppression des mesures de contrôle des importations (comme les prix minimaux, les monopoles d'importation, les quotas d'importation) permettent cette ouverture.

Ces deux mécanismes ne sont pas forcément liés, mais peuvent l'être selon les choix des pays. Si l'on considère le cas du secteur agricole, en théorie, la libéralisation de l'agriculture vise à faciliter la concurrence pour améliorer l'efficacité économique : la compétition entre acteurs économiques doit permettre une réduction globale des prix et/ou une amélioration de la qualité des produits. La stimulation des échanges commerciaux liés à la libéralisation permet d'augmenter la croissance économique globale. Enfin, les consommateurs intermédiaires ou finaux bénéficient d'une baisse des prix et d'une augmentation de la qualité.

La concurrence accrue, selon la théorie économique, doit permettre de favoriser les producteurs les plus efficaces (c'est-à-dire ceux qui produisent à moindres coûts et sont capables de vendre au meilleur prix), et de spécialiser les producteurs et les régions, en vertu des avantages comparatifs. La libéralisation agricole a pris des visages différents selon qu'elle s'applique à des produits d'exportation ou destinés à l'approvisionnement des marchés locaux. Dans le premier cas, il ne s'agit bien sûr pas d'abaisser les droits de douane, mais du retrait de l'État des activités de production et de commercialisation. En général, sauf de rares exceptions comme le Vietnam, les pays en développement n'utilisent pas de mesures de soutien aux exportations (Hermelin, 2005).

Lorsqu'on examine le cas particulier du Bénin, conformément au premier Programme d'ajustement structurel (PAS), le gouvernement a pris l'option de se désengager de toutes les activités de production et de prestation de services dans le secteur agricole. Ce processus prend appui sur les mesures suivantes : le transfert de compétences aux organisations paysannes ; libéralisation de la sous-filière intrants par l'agrément d'importateurs et de distributeurs privés ; la libéralisation de la sous-filière égrenage ; mise en place d'une interprofession qui assume désormais les fonctions critiques de la filière coton.

Ainsi, les principaux axes stratégiques de développement de la filière se déclinent de la façon suivante : une filière privée pour ce qui est des fonctions de production, transformation et de commercialisation, industrielles et commerciales ; une filière nationale intégrée caractérisée par un prix unique de cession aux producteurs des différents intrants agricoles et un prix unique d'achat du coton graine sur l'ensemble du territoire.

Ces différentes mesures qui concernent l'ensemble du secteur agricole mettent en relief à la fois le caractère prépondérant de la filière coton, ainsi que la place qu'occupait l'État dans sa gestion. Elles remettent en cause l'ancien ordre social et bouleversent les stratégies des acteurs locaux dans le contrôle de l'économie cotonnière. Le coton en tant que culture d'exportation étant considérée comme la source principale de devises de l'économie nationale, l'acteur public intervenait à plusieurs niveaux via des monopoles d'État : contrôle de la production, de la mise en marché, des prix, etc. La société d'État, la Sonapra et les services agricoles spécialisés (CARDER) intervenaient en fournissant les intrants (semences, engrais, produits phytosanitaires) aux producteurs, en entretenant les pistes rurales, en apportant un appui technique, en collectant le coton graine, en l'égrenant, puis en le commercialisant.

Toutes ces prérogatives sous contrôle de l'État sont appelées à passer dans les mains de nouveaux acteurs, dont les producteurs agricoles à travers leurs représentations associatives. Ceci crée de nouveaux centres d'intérêts et de pouvoirs, de nouvelles formes de relations à travers un réseau dont les ramifications s'étendront aussi bien au niveau national qu'international. L'acteur public se repositionne et réorganise la vie sociale en composant avec des acteurs dont les objectifs par rapport à l'avenir de la filière divergent fondamentalement.

Si les acteurs dominants prônent à travers la libéralisation proposée l'efficacité de la filière, le secteur privé – distributeurs d'intrants, égreneurs... – sont d'abord mobilisés, dans leurs logiques d'entreprises, par des objectifs de maximisation du profit. Ces acteurs en relation avec les firmes internationales partagent moins les soucis mis en avant par la BM et le FM et encore moins ceux préoccupant l'État ou les producteurs. Cette divergence dans la finalité des actions des différents acteurs en présence annonce une cacophonie du jeu socio-économique découlant de la libéralisation engagée au Bénin.

Impact de la libéralisation agricole sur la filière et les producteurs du coton

En fonction des attentes de résultats du processus de libéralisation en cours, comment apprécier les réalités sociales et économiques des régions de production du coton et que suggèrent-elles ? Il est difficile de répondre aisément à cette question, car tant le coton que la réforme liée au secteur agricole ont de multiples implications dans la vie socio-économique des populations. D'autres événements ont eu des effets conjugués qui participent aux changements en milieu rural et, par exemple, à l'évolution des prix des produits agricoles ou des intrants. La libéralisation agricole a ainsi coïncidé avec la dévaluation du franc CFA, monnaie ayant cours dans la zone à laquelle appartient le Bénin. Les effets de cette dévaluation ont été analysés par d'autres chercheurs qui ont apprécié ses impacts sur la production agricole et plus particulièrement sur le coton².

Nous disposons cependant de quelques pistes et indicateurs permettant d'isoler les impacts liés exclusivement à la libéralisation. Il s'agit de la cohérence de la coordination et du fonctionnement de la filière et des sous-filières par rapport au passé, du niveau d'efficacité des producteurs agricoles (meilleures allocations des ressources productives, meilleures productions et plus de revenus coton, faibles externalités négatives). Aussi peut-on faire des comparaisons avec d'autres pays un peu « en retard » dans la mise en œuvre des réformes, comme c'est le cas du Burkina Faso.

Sur la filière coton

Les mesures de libéralisation ont entraîné l'entrée dans la filière de nouveaux acteurs aux intérêts divergents et parfois même antagonistes. Si les producteurs de coton cherchent à améliorer leur productivité en accédant aux intrants et services agricoles de qualité, les négociants distributeurs d'intrants, égreneurs, tritrateurs ou transporteurs veulent quant à eux maximiser à tout prix leurs profits. L'État, réduit à sa plus simple expression, devrait faciliter le

2. Ces études indiquent globalement l'effet positif de la dévaluation du franc CFA sur la production agricole en général et la production cotonnière en particulier : augmentation de la production, expansion des superficies cultivées, gain de parts du marché mondial, accroissement du revenu des paysans, etc. Toutefois, il convient de signaler qu'il s'agit bien des effets immédiats de la dévaluation et que sur le long terme, le manque d'une politique réelle d'accompagnement de ces effets fait qu'il reste difficile d'affirmer qu'elle a eu in fine des effets positifs durables. Voir notamment l'étude de la FAO (1995).

jeu économique et social sans déresponsabiliser les acteurs. Mais si les différents acteurs adhèrent globalement au projet de gestion performante de la filière, chacun développe, selon ses intérêts, ses propres stratégies qui parfois peuvent paraître illogiques pour les autres parties prenantes.

Le contexte est tel que tous les acteurs s'engagent dans des relations d'échange sans qu'aucune garantie ne soit prise pour assurer le respect des règles du jeu économique et social. C'est certainement ce qui a amené l'État béninois, pour ne pas perdre totalement son emprise sur la filière, à maintenir un contrôle sur les prix d'achat du coton-graine et des intrants sur l'ensemble du territoire, même si cela ne correspond pas à l'esprit de la libéralisation comme s'évertuent à le faire remarquer les acteurs dominants (BM et FMI).

Malgré cette précaution certes insuffisante de l'acteur public et les efforts de mise en place d'institutions de coordination³ devant jouer le rôle anciennement dévolu à l'État, il s'en est suivi un dysfonctionnement intégral de la filière. Les observateurs s'accordent sur l'idée selon laquelle les difficultés actuelles sont dues aux manquements aux règles fixées par le collectif des acteurs, ainsi qu'au démantèlement sans discernement des services dans le cadre du programme de restructuration des services agricoles (PRSA).

Si les différents acteurs de la filière cherchent à contourner les règles convenues au détriment des paysans, l'absence d'institutions puissantes favorise les dérives. On constate l'accroissement des dettes des égreneurs vis-à-vis des producteurs de coton et l'insuffisance de la fourniture d'intrants agricoles, très souvent de mauvaise qualité. À cela vient s'ajouter l'inexistence de services de vulgarisation et d'appui technique au paysan.

Ce dysfonctionnement est facilement perceptible par simple comparaison avec les situations antérieures à la libéralisation, où l'État exerçait un monopole sur la filière. La plupart des missions de la BM ou du FMI qui se sont intéressées à la question l'ont confirmé, mais elles s'obstinent à croire qu'il ne s'agit que d'une mise en œuvre inadéquate de la libéralisation. Cependant, malgré les réformes, l'efficacité productive des paysans demeure très faible et ne laisse pas présager de changements sérieux en milieu rural.

3. AIC, Association interprofessionnelle du coton; CSPR, Centrale de sécurisation, de paiement et de recouvrement; CAGIA, Coopérative d'approvisionnement et de gestion des intrants agricoles.

Sur les réalités paysannes

Ce qui justifie la mise en œuvre des réformes au niveau du secteur agricole, ce sont l'amélioration du système de production en milieu paysan et un meilleur fonctionnement de l'économie. Leurs succès devraient dès lors se matérialiser, après plusieurs années d'application, par une bonne tenue des différents acteurs par rapport aux objectifs de développement durable. Les trois piliers (environnemental, social et économique) du développement durable deviennent du coup des éléments de référence pour apprécier les pratiques paysannes. Celles-ci devraient permettre une pérennisation de l'activité agricole à travers l'utilisation durable des ressources naturelles et la protection de l'environnement, ainsi qu'une amélioration de la vie économique et sociale des producteurs.

Pour évaluer l'impact de la libéralisation sur ces dimensions, nous avons recouru à la notion d'« efficacité », qui permet d'analyser aux niveaux socio-économique et environnemental les pratiques de chaque producteur. Cette analyse a été réalisée sur la base d'une étude des niveaux d'efficacité d'un échantillon de 136 producteurs du bassin cotonnier du nord-est du Bénin. Elle permet d'apprécier les retards de performance que connaissent ces producteurs par rapport aux objectifs du développement durable. Même si l'absence d'une étude similaire avant la libéralisation rend difficile la comparaison, les réformes auraient dû permettre au plus grand nombre d'enregistrer des résultats positifs, dans la mesure où elles sont mises en œuvre pour corriger les faiblesses de la filière. Contrairement à cette attente, les résultats de l'étude révèlent un nombre très réduit de producteurs performants, c'est-à-dire « efficaces⁴ ». Seulement 11 à 12 % le sont et plus de 35 % peuvent être considérés comme très inefficaces sur le plan socio-économique et plus de 70 % sur le plan environnemental.

Ces chiffres indiquent clairement que le niveau « producteur agricole » est complètement négligé par les réformes. Ce qui préoccupe les acteurs dominants, c'est d'abord le contrôle de l'appareil économique du pays par des négociants au détriment du paysan et de son terroir. Aussi bien les distributeurs d'intrants que les égreneurs n'investissent pas dans la filière afin de la promouvoir, ni même ne

4. Selon un regroupement significatif d'indicateurs d'efficacité socio-économique (qualité de la combinaison de différents facteurs pour une production maximale...) et environnementale (utilisation d'intrants polluants, ressources naturelles...).

se soucient de leur responsabilité sociale et environnementale. La stratégie renvoie clairement à la pratique coloniale de prélèvement des ressources agricoles dans les pays du Sud pour alimenter l'économie internationale et sa logique d'accumulation du capital.

Les producteurs sont pratiquement laissés à eux-mêmes, face aux difficultés liées à la culture du coton, pourtant toujours présentée comme le moteur de l'agriculture. Il s'ensuit un important gaspillage des ressources et une tout aussi significative perte de productivité. Il ressort en effet de notre étude une utilisation inadéquate des intrants – spécifiquement la terre, les semences, les pesticides et les engrais –, d'où le fort taux d'inefficacité environnementale des paysans.

Si la libéralisation avait pour objectif l'efficacité de la filière, comme l'énonçaient ses instigateurs, elle aurait dû permettre aux exploitations agricoles de mieux se comporter dans l'utilisation des ressources et la production des biens. Elle devrait accorder autant d'intérêt à la production du coton qu'à la distribution d'intrants et à l'égrenage, dans la mesure où, à notre sens, il ne peut y avoir de filière coton performante sans production efficace. Mais, étant donné que le risque lié à la production du coton est très élevé au Bénin comme ailleurs, en raison de sa trop grande dépendance aux aléas climatiques, au travail et au capital, aucun intérêt n'est porté au champ du producteur.

L'agriculture sous contrat, peu sécurisante, proposée par les acteurs dominants aux opérateurs privés n'a pas suscité d'engouement. Les performances du producteur n'engagent que lui-même, car la philosophie sur le marché du coton graine est « à *chacun selon ses moyens* ». Sa productivité est rémunérée au prix du marché, quels que soient ses investissements ou l'avenir de son activité. Les paysans sont finalement pris en tenaille et on ne doit pas s'étonner que les différentes études confirment que la libéralisation agricole et la réforme coton, au-delà de leurs résultats mitigés, ne peuvent avoir que des impacts sociaux négatifs sur les paysans du Bénin et leur milieu de vie.

Même une étude de la BM relève les effets négatifs de la période des réformes liées à l'ajustement: « *les résultats enregistrés durant la période d'ajustement structurel ont été contrastés, avec d'une part des gains en matière de bien-être subjectif et de renforcement des capacités d'intervention des agriculteurs, et d'autre part un endettement croissant des agriculteurs ainsi qu'une réduction des*

rendements moyens» (2004). Dit autrement, les bouleversements intervenus en milieu rural par le transfert de compétences aux producteurs soutenus par les effets de la dévaluation du franc CFA ont d'abord créé chez les paysans une illusion en matière de bien-être subjectif et de renforcement de leur capacité d'intervention, illusion qui avec le temps s'est émoussée et a abouti à l'endettement et à la baisse des rendements.

Une autre étude encore confirme l'impact négatif de la libéralisation sur la filière coton et les producteurs. Il s'agit de l'enquête CWIQ (Core Welfare Indicators Questionnaire) menée en 2003 au Bénin et qui indique qu'à partir de 1998 le nombre de producteurs de coton a chuté dans tous les départements du Sud et du centre du pays, ainsi que dans celui du Borgou. Elle estime sans détours que cette évolution s'explique principalement par l'accroissement des dettes des producteurs. L'enquête révèle plus précisément que pendant une période qui, selon les chiffres officiels de l'ONS⁵, a enregistré une réduction de 22 % des surfaces plantées de coton, environ 40 % des agriculteurs ont abandonné la production.

Aussi bien la vie des communautés que l'avenir de la filière est mis en danger par les effets néfastes de la libéralisation qui visiblement pourraient in fine conduire à la réduction de la capacité productive du pays et à l'extension des incidences de la pauvreté en milieu rural. Au regard de ces résultats, en admettant même qu'il soit difficile de s'exprimer de façon tranchée sur l'impact de la libéralisation agricole sur les zones rurales et la vie des agriculteurs au Bénin, force est de constater que la mise en parallèle des avantages et des externalités négatives semble laisser une très grande avance au deuxième terme.

Au-delà de ce que pensent les acteurs dominants instigateurs de ce modèle de développement par la libéralisation, des leçons méritent d'être tirées de ce processus en cours afin que les approches et les stratégies de développement au Bénin puissent être recentrées et rendues concordantes avec les réalités et les demandes locales. En un mot, il s'agit d'espérer que les différents acteurs puissent faire des offres qui rencontrent les besoins de développement « réel » du peuple béninois.

5. Office national de stabilisation des prix des produits.

Conclusion et suggestions

Le survol des résultats de la mise en œuvre de la libéralisation agricole aussi en bien en Afrique de l'ouest francophone qu'au Bénin permet de faire des remarques aujourd'hui largement partagées par les observateurs avertis. Il paraît surprenant qu'en dépit du fait que la libéralisation des économies et des agricultures engagée depuis le début des années 1980 ne donne toujours pas les résultats escomptés, elle n'ait pas été abandonnée ni même repensée. Les discours et les pratiques dominants de politique économique continuent de prôner l'ouverture commerciale et le désengagement de la puissance publique et attribuent les difficultés rencontrées à l'insuffisance du « retour au marché » et aux rigidités créées par les régulations publiques antérieures (Broussard *et al.*, 2007).

Pour se convaincre du simple effet de mirage attribué à la libéralisation qui gouverne les réformes, il suffit de comparer l'impact de celles en cours au Bénin, en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso. Des réformes ont été engagées dans ces trois pays de la zone CFA pour, officiellement, améliorer l'efficacité des filières cotonnières. En Côte d'Ivoire et au Bénin, où les réformes sont les plus avancées, les performances à ce jour ne sont pas meilleures qu'au Burkina Faso (Goreux et Macrae, 2003). On est dès lors en droit de s'interroger sur les raisons d'un tel écart entre les espoirs et la réalité.

La première réflexion qui nous semble scientifiquement défendable est que les acteurs dominants ont sans discernement généralisé à la résolution des problèmes de l'agriculture au Nord comme dans les pays en développement, la suppression des pratiques stigmatisées dans le « rapport Berg » de 1981. Il fallait mettre fin à « l'exception agricole », grâce à laquelle les États des pays du Nord, depuis les États-Unis jusqu'à ceux de l'Union européenne, avaient fait de leur agriculture un secteur prospère, aujourd'hui excédentaire et protégé des risques qui menacent les paysans de façon générale. Si ces pays ont bénéficié de l'intervention de l'État pour préparer leur agriculture à fonctionner sans régulation étatique formelle directe, il semble paradoxal que leur exemple n'ait pas été pris pour engager progressivement le processus de libéralisation agricole au Sud.

Car, comme le font remarquer certains analystes, le choix d'un rythme de réforme rapide imposé de l'extérieur, en supprimant brutalement les dispositifs publics ou parapublics dans un contexte marqué par l'absence ou la faiblesse du secteur privé, s'est traduit

par une confrontation brutale à des situations de marchés incomplets – en particulier en matière de crédit, d'assurance, de services de conseil (Kherallah, 2000) – et par d'importants problèmes de coordination entre agents économiques, notamment des ruptures en matière d'approvisionnement en intrants ou de commercialisation dans les zones éloignées ou marginales (Losch, 2003).

Même si par simple conformisme aux discours des tenants de la libéralisation agricole, on veut négliger la contribution de l'*Agricultural Adjustment Act* du président Roosevelt aux États-Unis⁶ dans le décollage du développement agricole et sa diffusion en Europe, pourquoi ne pas imaginer à « l'africaine » une protection spécifique de l'agriculture en général et de l'agriculture cotonnière en particulier ? Car, en effet, une agriculture efficace, développée à l'abri d'une protection originale, minimisant les risques pour les producteurs, est également l'un des fondements de la réussite des dragons asiatiques, où l'intervention de l'État a été déterminante (Stiglitz, 1996).

Est-il raisonnable, sous prétexte que l'intervention de l'État dans les économies par le passé ait été à la base de dérives fâcheuses (corruption, inefficacité, gaspillage...), d'occulter l'importance de la présence de l'autorité publique dans une économie en construction ? La réponse est évidente lorsque l'on revisite les conditions du décollage de pays aujourd'hui considérés comme les plus avancés. Grâce à la clairvoyance de Roosevelt qui a permis l'émergence de la fameuse théorie de l'exception agricole aux États-Unis, la politique des prix garantis a permis d'accroître la production et de nourrir l'Europe ruinée et affamée par la seconde guerre mondiale.

À notre sens, la fin de « l'exception agricole » comme l'a baptisée Antoine Bouët (2001) n'est pas généralisable sans condition à l'agriculture mondiale, tout comme la libéralisation ne peut être jugée totalement nocive à l'agriculture des pays du Sud ou aux populations. Car, comme l'attestent les chiffres de D. Lagandre (Tableau 1) qui permettent une comparaison entre l'année 1993 et l'année 2004, la tendance globale d'évolution du volume de coton produit et des

6. La première version de l'*Agricultural Adjustment Act* du président Roosevelt avait été rejetée par la Cour suprême, au motif qu'il s'agissait de mesures « socialistes », c'est-à-dire relevant de l'intervention directe de l'État dans la vie économique, intervention prohibée par les doctrines libérales. Roosevelt avait répondu qu'il n'était nullement socialiste, mais que le marché ne fonctionnant pas bien en agriculture, il était légitime, dans ce cas particulier, de recourir à des systèmes de prix administrés qui permettaient plus facilement l'ajustement de l'offre à la demande que de vrais prix de marché (Boussard, 2006).

parts du coton dans les exportations et dans le revenu rural est plutôt positive, bien que très modeste, pour plusieurs pays de la zone franc CFA. Si ce découpage peut paraître trop grossier et reposer sur une évolution moyenne des performances de quelques années de succès, il constitue tout de même un indicateur, malgré ses limites réelles. La faiblesse de l'augmentation (lorsqu'il ne s'agit pas d'une baisse) de la part du coton dans les exportations et dans le revenu rural sur l'ensemble de la décennie indique bien l'ambivalence de l'impact de la libéralisation agricole.

Volumes produits et parts du coton dans les exportations et le revenu rural en 1993-1995 et 2004-2005 dans 9 pays africains				
		Volume coton produit (en milliers de tonnes)	% du coton dans les exportations	% du coton dans le revenu rural
Benin	1993-1995	161	24,3	7,2
	2004-2005	427	29	11
Burkina	1993-1995	163	30	4
	2004-2005	631	66	10
CIV	1993-1995	238		3,1
	2004-2005	300	3,7	1,8
Mali	1993-1995	319	40	8
	2004-2005	587	20,8	15
Tchad	1993-1995	121	37,7	5,8
	2004-2005	195	5,3	2
Sénégal	1993-1995	47,5	3	1,6
	2004-2005	50	2	2
Togo	1993-1995	105	16	4,4
	2004-2005	163	14,6	7
Cameroun	1993-1995	128	4,4	7
	2004-2005	270	7	4
RCA	1993-1995	22	7	1
	2004-2005	1,5	4	0

Source : d'après Lagandre (2005)

En définitive, nos résultats laissent entendre à la suite de Boussard (2006) que, même si l'intervention de l'État dans l'agriculture n'est pas la panacée, il est possible que le pur « laisser-faire » fasse encore beaucoup moins que l'économie planifiée. Et d'ailleurs

que la « main invisible » du marché, si puissante soit-elle, soit souvent maladroite. Elle a besoin d'être guidée pour produire les effets qu'on en attend (Boussard, 2007). Les réformes institutionnelles entreprises au Bénin devront être complétées par des réformes visant à rendre durable sur les plans environnemental et socio-économique la filière dans son ensemble.

Comme nos travaux nous l'ont indiqué, le niveau d'« inefficacité » des producteurs nécessite une action volontariste forte pour recadrer l'évolution d'une filière qui fonctionne au détriment des paysans. L'intervention au moins indirecte de l'État est donc toujours indispensable à la justice, ne serait-ce que pour fixer les clés de répartition des droits sur les différents facteurs. Par ailleurs, un marché sur lequel le prix est différent du coût marginal ne peut être efficace. C'est ce qui justifie l'intervention directe de l'État pour rétablir l'efficacité... Notre ferme conviction est qu'aussi bien le marché que l'État sont indispensables pour faire jouer à l'agriculture son rôle dans l'économie de pays en développement tels que le Bénin, mais faudrait-il encore se donner les moyens d'assurer un dosage utile. D'un point de vue pragmatique, il s'agit donc d'éviter, pour paraphraser Joseph Stiglitz, tant le « fanatisme du marché » que le « syndrome de l'État ».

Bibliographie

- Banque mondiale (2004), *Réformes du secteur du coton : une analyse de la pauvreté et de l'impact social, Région Afrique subsaharienne*, Rapport 29951-BJ.
- Bouët A. (2001), « La fin de l'exception agricole », Fontagné L., *L'économie mondiale 2001*, Paris, La Découverte.
- Boussard J.-M. (2006), « Faut-il libéraliser l'agriculture mondiale ? », *Cahiers agricultures*, vol. 15, n° 5.
- Boussard J.-M. et al. (2007), « Pratiques et nécessité de la régulation des marchés agricoles », *Notes et études économiques*, n° 27.
- FAO (1995), *Analyse de l'impact de la dévaluation du franc CFA sur la production agricole et la sécurité alimentaire et propositions d'action*, Cotonou.
- Gérard F. et al. (2003), « Libéralisation des échanges et bien-être des populations pauvres », *Notes et études économiques*, n° 19.
- Goreux L. et Macrae (2003), *Réformes des filières cotonnières en Afrique subsaharienne*, Document of World Bank.
- Hermelin B. (2005), « Libéralisation agricole, quelles implications pour les pays du Sud ? », *Grain de sel*, n° 33, Gret.
- Kherallah M. et al. (2000), *The Road Half Travelled. Agricultural Market Reform in Sub-Saharan Africa*, Food Policy Report, IFPRI.
- Lagandre D. (2005), *Le secteur cotonnier en zone franc, entre succès et dépendance*, Rapport thématique AFD.

- Losch B. (2003), « Ménages et marchés agricoles dans une Afrique de l'Ouest libéralisée », Forum mondial de l'OCDE sur l'agriculture, *Élaborer et mettre en œuvre des politiques agricoles favorables aux pauvres*, 10 et 11 décembre 2003, Paris.
- Minot N. *et al.* (2001), *Impact des réformes agricoles sur les petits agriculteurs au Bénin*, vol. 1, IFPRI/LARES.
- OBEPAB (2002), *A Report for PAN UK's Pesticides Poverty and Livelihoods Project*.
- Stiglitz J. (1996), « Some lessons from the East Asian miracle », *The World Bank Research Observer*, vol. 11, n° 2, août.

