

# **L'aide au développement du coton avant et après 2003 et l'initiative C-4: le cas du Bénin**

**Mai 2019**

## **1. Introduction**

Entre les années 1960 et 2018, le Bénin a reçu plus de trente projets de coopération internationale ayant pour objectif le développement du secteur du coton. En presque soixante-dix ans de coopération internationale, il est ainsi possible de regrouper les projets selon leur période de mise en œuvre, objectifs, aires d'intervention, et fréquence. Dans cette histoire des projets de développement, l'initiative C-4, lancée lors de la Conférence Ministérielle de l'OMC à Cancún en 2003, constitue un tournant. En effet, depuis 2003, le nombre de projets et partenaires a considérablement augmenté, incitant un changement d'attitude tant de la part des acteurs nationaux que de la part des bailleurs de fonds. Ce changement, résultat d'efforts concertés de la communauté internationale pour compenser les distorsions du marché, a permis au secteur du coton béninois d'avoir accès à un vaste répertoire de connaissances et techniques. A partir de ce répertoire, les décideurs ont pu extraire les éléments les plus pertinents et mieux adaptés au contexte local afin d'adopter des innovations agricoles et par là transformer le secteur. Cet article fournit des éléments qui démontrent comment les efforts concertés au niveau international ont influencé les transformations du secteur cotonnier sur le terrain.

## **2. L'assistance internationale au développement du coton au Bénin avant 2003 : appui à la fondation institutionnelle de la filière coton**

De 1963 à 2018, le gouvernement béninois a signé 28 projets de coopération avec douze partenaires internationaux visant, spécifiquement, au développement du secteur du coton. La durée de chaque projet varie entre deux et huit ans et la moyenne des périodes de mise en œuvre est de quatre ans et demi. Au total, cela correspond à 123 ans de projets coton au Bénin, ce qui a permis au pays de consolider la plante comme le principal produit agricole et d'exportation, et en tant que facteur structurant du tissu industriel<sup>1</sup>.

A première vue, on note une similitude dans les diagnostics et objectifs des projets à travers les années. En effet, depuis les années 1960 jusqu'à nos jours, le diagnostic est resté semblable et l'on peut le décliner en trois arguments : i) l'agriculture est le secteur économique le plus important du pays et, au sein de ce secteur le coton joue un rôle déterminant ; ii) on observe des taux de pauvreté importants dans les zones rurales et cotonnières ; et iii) il y a un manque de ressources techniques et financières dans les institutions qui gèrent la filière. Ces trois constats provenant des diagnostics des projets mis en œuvre sont restés constants au cours des années et ont déterminé les objectifs de développement des initiatives. Ainsi, les

---

<sup>1</sup> MPD, 'Plan National de Développement 2018-2025'.

différents projets dans le secteur du coton se sont focalisés sur le développement institutionnel – y compris la recherche et le développement – afin d’accroître la production et les revenus des cotonculteurs.

Partant de ce constat général, il est possible de distinguer les projets selon leur période de mise en œuvre et le contexte économique et politique du pays, ce qui nous permet de regrouper les projets en cinq phases, dont la dernière est celle de l’après la Conférence Ministérielle de l’OMC à Cancún en 2003.

Trois projets ont été mis en œuvre dans la période allant de 1960 à 1981 dans le secteur du coton au Bénin. Le premier, lancé en 1963 par le Fonds d’Aide et de Coopération de la France, a comme objectif de quadrupler la production de coton graine. Ce projet a permis un accroissement régulier de la production notamment à travers l’accroissement du rendement, passant de 270kg par hectare en 1962, à 825kg par hectare en 1970<sup>2</sup>. Dans les années 1970, deux projets de la Banque Mondiale viennent appuyer le développement de la filière à travers le renforcement institutionnel du système intégré, mis en place par les Français<sup>3</sup>. Cependant, l’instauration du régime Marxiste-Léniniste par Mathieu Kérékou en 1974, ne permet pas au projet Zou-Borgou (du nom des régions où il est mis en œuvre) d’arriver à son terme. En effet, la nouvelle orientation politique adoptée par le régime favorise davantage la production de cultures vivrières, au détriment du coton<sup>4</sup>. Néanmoins, face à la chute drastique de la production de coton graine pendant les années 1970, une réorientation politique en faveur du coton permet la relance de la production avec le support de projets structurants de développement rural de la Banque Mondiale.

Les projets de développement rural des années 1980 ont pu se bâtir en considérant les expériences de leurs prédécesseurs. En 1982, la Banque Mondiale démarre deux grands projets de développement rural dans les mêmes provinces du Zou et du Borgou. L’appui technique et financier que ces projets apportent sont décisifs dans la consolidation institutionnelle de la filière et du secteur agricole en général. A la fin des années 1980, la production de coton graine dépasse les 100 000 tonnes, alors qu’au début de la même décennie elle tournait autour de 15 000 tonnes<sup>5</sup>. Plus important pour la suite du développement du secteur, ces projets régionaux contribuent au fonctionnement et à l’affermissement de la vulgarisation agricole à travers des formations et d’appui financier aux Centres d’Action Régionale pour le Développement Rural (CARDER). Les projets Zou, Borgou, et Borgou 2 ont ainsi renforcé le service de conseil agricole de l’Etat et la présence de vulgarisateurs dans tout le territoire national.

---

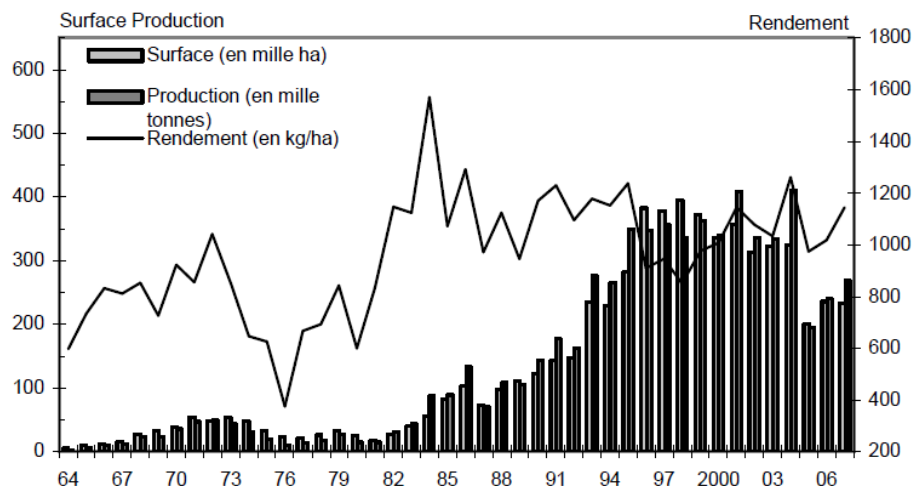
<sup>2</sup> World Bank, ‘Appraisal of the Zou-Borgou Cotton Project Dahomey’.

<sup>3</sup> Clouel et al., ‘Organisation de la production cotonnière africaine: de la décolonisation à la libéralisation des filières’; Levrat, *Le coton dans la zones franc depuis 1950. Un succès remis en cause.*

<sup>4</sup> Kpadé and Boinon, ‘Dynamique des politiques cotonnières au Bénin: une lecture par la dépendance de sentier’; Sinzogan et al., ‘An Analysis of the Organizational Linkages in the Cotton Industry in Benin’.

<sup>5</sup> Levrat, *Le coton dans la zones franc depuis 1950. Un succès remis en cause.*

Figure 1: Production, surface et rendement du coton au Bénin entre 1960 et 2006<sup>6</sup>

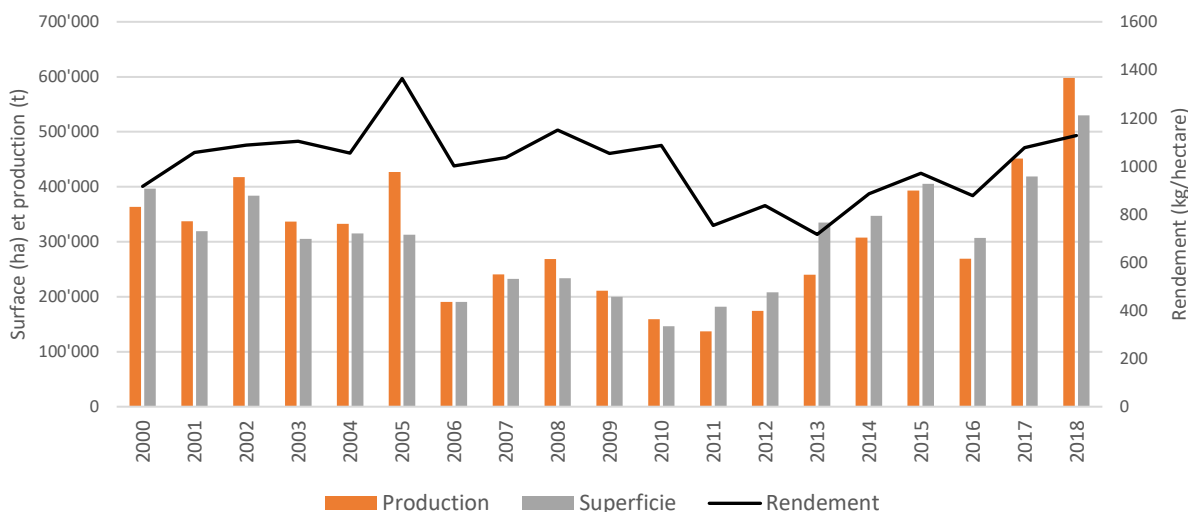


Dans les années 1990, alors que la Banque Mondiale concentre ses efforts dans les réformes institutionnelles que le renouveau démocratique de 1991 demandait, la coopération française se focalise sur la recherche agricole. Entre 1996 et 2001, les projets PARAB, PADSE et PARCOB fournissent un appui déterminant à l'Institut National de Recherche Agricole du Bénin (INRAB) et au Centre des Recherches Agricoles Coton et Fibres (CRA-CF). Ces initiatives permettent au Bénin, dans un premier temps, de développer ses propres variétés de coton, mieux adaptées aux différents écosystèmes du pays en vue d'un meilleur rendement, et, deuxièmement, de repenser l'exploitation agricole comme un système intégré, dans lequel le coton joue un rôle déterminant.

Ces projets sont mis en œuvre dans une période d'expansion des surfaces emblavées et, par conséquent, d'augmentation significative de la production. Les impacts des projets sont perçus au plus long terme, mais restent soumis aux dynamiques propres du contexte institutionnel. Ainsi, après des années où la production stagne autour de 400 000 tonnes au début des années 2000, la crise institutionnelle qui frappe la filière en 2004, combinée avec la chute des prix dans le marché international, marque l'entrée dans une période de dix ans de faible production. Entre 2004 et 2016, la production oscille entre 136 000 et 393 000 tonnes, alors que les projets de coopération internationale se multiplient et finissent par influencer la reprise de la production à partir de 2017, profitant d'un cadre institutionnel national plus stable et favorable au développement de la filière.

<sup>6</sup> Levrat, 54.

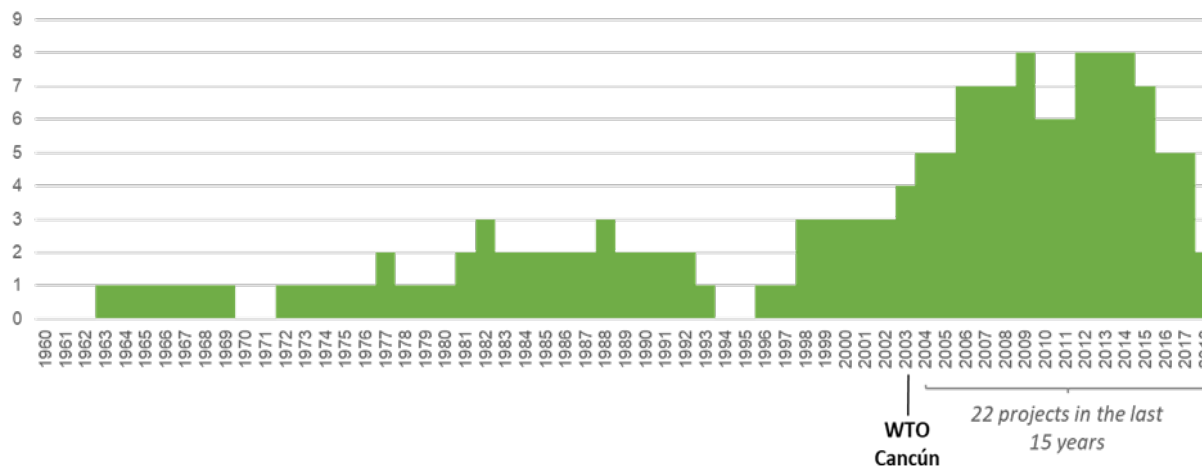
Figure 2: Production, surface et rendement du coton au Bénin entre 2000 et 2018<sup>7</sup>



### 3. L'après 2003: la diversification de partenaires, d'initiatives et d'opportunités

Le nombre de projets dans le secteur du coton au Bénin a considérablement augmenté dans les années qui ont suivi la 5<sup>ème</sup> Conférence Ministérielle de l'OMC et le lancement de l'initiative sectorielle en faveur du coton par le groupe C-4. Au total, entre 2004 et 2018, vingt-deux projets ont été signés, ce qui correspond à plus de deux-tiers du total des projets spécifiques au secteur que le Bénin ait reçu depuis les années 1960. Cette augmentation signifie également la multiplication de partenaires. Jusqu'en 2006, seuls la Banque Mondiale, la France et les Pays-Bas avaient financé des projets dans ce secteur au Bénin, alors qu'à partir de 2008, l'Allemagne et les Etats-Unis ont les initiatives les plus importantes (tels que les projets WACIP et Compaci) et la coopération Sud-Sud gagne de l'ampleur avec les projets du Brésil, de la Chine, de l'Inde et de la Turquie.

Figure 3: Nombres de projets de développement en mis en œuvre par année (1960-2018)



<sup>7</sup> AIC, 'Recensement des producteurs et des parcelles, déclarations et mesures parcellaires, poses et exploitation des carrés de rendement, estimation de la production de coton graine. Campagne 2017-2018'.

Face à l'instabilité institutionnelle de la filière, les principaux pays partenaires créent en 2008 un groupe de travail spécifique chargé « d'analyser les réformes en cours et de répondre aux demandes du gouvernement et des parties prenantes du secteur du coton »<sup>8</sup>. Le groupe de travail élabore des propositions pour une nouvelle approche pour le développement du secteur qui sont reprises par le gouvernement en janvier 2009. L'Association Interprofessionnelle du Coton (AIC) lance la même année le Projet d'Assainissement et de Réforme de la Filière Coton au Bénin (PARFCB), une initiative entièrement financée par des fonds nationaux qui redynamise le secteur du coton jusqu'en 2012.

Malgré l'instabilité institutionnelle que la filière traverse alors, ces projets trouvent sur le terrain des institutions consolidées, qui permettent la réalisation des activités et l'atteinte des objectifs spécifiques. Par exemple, le cadre institutionnel solide et le personnel qualifié de la recherche coton permettent aux partenaires internationaux d'avoir des relais sur le terrain, capables de reprendre et diffuser les techniques partagées au-delà du temps de mise en œuvre des projets. En effet, malgré la diversification des partenaires, les différents projets avaient comme points communs leur nature et objectifs. Tout d'abord, il n'est plus question de donner simplement des ressources aux acteurs sur le terrain – ce qui marque un changement avec les projets d'avant 2003 – et deuxièmement, les objectifs des projets communément visent l'augmentation de la compétitivité du coton Béninois, reflétant directement les discussions survenues à l'OMC à travers l'initiative C-4.

En ayant cet objectif général commun, les différents projets s'efforcent de disséminer au Bénin des pratiques pour transformer la manière dont le coton est produit, afin d'augmenter la production, la qualité de la fibre, et de rendre la culture du coton durable dans un contexte d'appauvrissement des sols et changement climatique. D'un côté, il n'est pas possible d'accorder à un seul projet les changements survenus dans la filière au cours des dernières années – et il serait naïf de suggérer qu'un projet de quelques années aurait la capacité de transformer les structures productives de tout un pays. Les changements structurels se produisent sur au long terme, dépassant largement la période de mise en œuvre de projets de coopération, surtout dans le domaine agricole. Ceci met en évidence, encore une fois, l'importance des institutions nationales en tant que points d'ancrage pour faire le lien et être le fil conducteur entre des projets temporaires et spécifiques.

En effet, le secteur du coton au Bénin est, depuis 2016, en plein développement. La production a atteint 597 000 tonnes en 2018 et les prévisions pour 2019 positionnent le Bénin comme le premier pays producteur de coton de l'Afrique de l'Ouest avec plus de 700 000 tonnes, devant le Mali et le Burkina Faso. La part des projets de coopération dans ce processus est difficile à mesurer. Cet accroissement sans précédent de la production arrive dans un contexte politique très favorable au développement de la filière. Depuis 2016, l'AIC a été rétablie et restructurée, les services de vulgarisation réformés et renforcés, et la recherche a vu ses moyens augmenter. Des conditions climatiques favorables, combinées à une meilleure organisation de la distribution d'intrants agricoles ont aussi conforté les producteurs pour se maintenir dans la filière, après des années d'incertitude.

---

<sup>8</sup> Wennink, Meenink, and Djihoun, *La Filière Coton Tisse Sa Toile Au Bénin. Les Organisations de Producteurs Étoffent Leurs Services Aux Exploitations Agricoles Familiales*, 24.

Tous ces facteurs ont permis au Bénin d'atteindre les niveaux de production actuels en l'espace de trois ans. La contribution des projets est plus claire dans la réorientation des pratiques agricoles dans l'itinéraire technique, qui constitue le principal guide pratique pour les producteurs. En effet, les projets post-2003 se sont tous focalisés sur la diffusion de techniques diverses de gestion durable de terres et conservation des sols. Depuis 2016, l'AIC a adopté un programme d'intensification de la production qui promeut l'augmentation de la dose d'engrais et la combinaison d'engrais chimiques et organiques. La question de l'appauvrissement des sols est aussi devenue une préoccupation majeure des gestionnaires de la filière, qui multiplient les efforts pour que les producteurs prennent conscience des enjeux relatifs à la protection et conservation des sols, comme cela peut être observé lors de formations et rencontres organisées par les institutions nationales.

Cette réorientation venant des décideurs nationaux n'a été possible que grâce à l'exposition des acteurs (chercheurs, administrateurs, producteurs et vulgarisateurs) à de multiples techniques agricoles partagées par différents pays dans la période d'après-2003. Ainsi, alors que des projets diffusaient des techniques de compostage et utilisation de fumier comme engrais organique, d'autres travaillaient sur les semis sous couverture végétale, la mécanisation, ou encore l'amélioration génétique. La diversité de projets permet ainsi d'élargir l'éventail de possibilités aux acteurs de la filière, qui peuvent ensuite adopter et adapter les techniques les plus appropriées à leur contexte, au rythme et temporalité des changements structurels, et non celui d'un seul projet.

#### **4. Conclusion: projets comme des fenêtres d'opportunités pour l'innovation et le développement agricole**

L'aide au développement de la filière coton au Bénin est illustrative du potentiel réel que des projets de développement peuvent avoir sur le terrain. Tout d'abord, il convient de souligner l'aspect historique. L'évaluation d'un projet doit bénéficier d'une analyse longitudinale du contexte dans lequel il intervient. Le succès des projets de l'après-2003 s'est construit bien avant avec la consolidation d'un cadre institutionnel pour la filière coton. Dans les années 2000, les projets motivés par l'initiative C-4 ont pu compter sur des institutions nationales solides pour intégrer les pratiques partagées qui étaient les plus adaptées.

Deuxièmement, l'exemple du Bénin nous permet de situer la contribution des projets vis-à-vis les dynamiques politiques et économiques endogènes. Il est largement reconnu que le développement national et les changements structurels dépendent plus des dynamiques politiques et économiques locales, inscrites dans le long terme, que des interventions temporaires et spécifiques de partenaires internationaux. Ainsi, quand nous analysons un projet isolément, son impact mesurable se restreint aux bénéficiaires directs et difficilement à tous les cotonculteurs du pays hôte. Néanmoins, quand nous observons les projets dans leur ensemble, considérant ceux qui sont passés avant et ceux qui sont mis en œuvre parallèlement, l'impact de la coopération internationale devient plus visible, puisque le processus d'incorporation des pratiques introduites par un projet implique nécessairement une adaptation et la combinaison avec d'autres éléments tirés d'autres sources de connaissances – qui peuvent être d'autres projets aussi.

En ce sens, l'augmentation de projets résultant de l'initiative C-4 à l'OMC a aussi élargi le répertoire de connaissances, techniques et pratiques agricoles des décideurs nationaux. Bien qu'il soit difficile, voire impossible, d'établir une relation causale entre les projets et l'augmentation de la production de coton-graine depuis 2016, il nous semble tout à fait plausible d'attribuer aux multiples interventions la priorisation de la lutte contre l'appauvrissement des sols et des mesures d'adaptation au changement climatique au sein des mécanismes de gestion de la filière au Bénin, ce qui représente, incontestablement, un des défis majeurs de l'actualité.

Le futur de l'assistance au développement du coton au Bénin devrait alors prendre en compte les limitations individuelles de chaque projet, mais aussi considérer la contribution de chaque initiative au processus de changement inscrit dans le long terme.

## Bibliographie

- AIC. 'Recensement des producteurs et des parcelles, déclarations et mesures parcellaires, poses et exploitation des carrés de rendement, estimation de la production de coton graine. Campagne 2017-2018'. Cotonou: Association Interprofessionnelle du Coton, November 2017.
- Clouvel, Pascal, Isabelle Michel-Dounias, Jean-Pascal Pichot, and Michel Crétenet. 'Organisation de la production cotonnière africaine: de la décolonisation à la libéralisation des filières'. In *Histoire et agronomie: entre ruptures et durée*, edited by Paul Robin, Jean-Paul Aeschlimann, and Christian Feller, 229–46. Paris: IRD, 2007. <https://agritrop.cirad.fr/540887/>.
- Kpadé, Patrice Cokou, and Jean-Pierre Boinon. 'Dynamique des politiques cotonnières au Bénin: une lecture par la dépendance de sentier'. *Économie Rurale* 321 (2011): 58–72.
- Levrat, Régine. *Le coton dans la zones franc depuis 1950. Un succès remis en cause*. Paris: L'Harmattan, 2009.
- MPD. 'Plan National de Développement 2018-2025'. Ministère d'Etat chargé du Plan et du Développement du Bénin, République du Bénin, 2018.
- Sinzogan, A. A.C., J. Jiggins, S. Vodouhè, D. Kossou, E. Totin, and A. van Huis. 'An Analysis of the Organizational Linkages in the Cotton Industry in Benin'. *International Journal of Agricultural Sustainability* 5, no. 2–3 (1 January 2007): 213–31. <https://doi.org/10.1080/14735903.2007.9684823>.
- Wennink, Bertus, Hans J. W. Meenink, and Marcel Djihoun, eds. *La Filière Coton Tisse Sa Toile Au Bénin. Les Organisations de Producteurs Étoffent Leurs Services Aux Exploitations Agricoles Familiales*. Cotonou/Amsterdam: KIT Publishers, 2013.
- World Bank. 'Appraisal of the Zou-Borgou Cotton Project Dahomey'. Washington DC: World Bank Group, 21 January 1972.

