



Inter-réseaux
Développement rural

L'Association interprofessionnelle du coton au Bénin

Septembre 2008
Première version

Table des matières

Sigles employés	1
Avertissement	1
Introduction	2
1. La libéralisation de la filière coton et la création de l'AIC	2
1.1 Le processus de libéralisation de la filière.....	3
1.2 La composition et l'organisation de l'AIC	3
2. Le fonctionnement de l'AIC et quelques résultats chiffrés.....	5
2.1 Le fonctionnement du Secrétariat Permanent de l'AIC	5
2.2 L'approvisionnement des producteurs en intrants	6
2.3 La commercialisation du coton graine.....	8
2.4 Le contrôle de la qualité	8
2.5 La recherche et l'encadrement des producteurs.....	9
3. Les OP et la production cotonnière sous gestion interprofessionnelle	10
3.1 Evolution du cadre institutionnel de la famille des producteurs	10
3.2 Evolution de la production cotonnière du Bénin depuis la campagne 1999-2000	10
3.3 Le financement de l'AIC et les apports de l'Etat	12
4. Les nouveaux développements de la filière coton	12
4.1 L'abrogation de l'Accord-cadre et la création du Comité transitoire de gestion de la filière coton	12
4.2 La privatisation de la SONAPRA et la réforme globale de la filière coton	13
4.3 Les perspectives de développement de la filière	13

Sigles employés

AIC	Association interprofessionnelle du coton
ANPC	Association Nationale des Producteurs de Coton
APEB	Association Professionnelle des Egreneurs du Bénin
CAGIA	Coopérative d'Approvisionnement et de Gestion des Intrants Agricoles
CeRPA	Centre Régional pour la Promotion Agricole
CIC	Commission Intrants Coton
CNEC	Conseil National des Egreneurs de Coton
CNIDIC	Conseil National des Importateurs et Distribution des Intrants
CNPC	Conseil National des Producteurs de Coton
CSPR	Centrale de Sécurisation des Paiements et de Recouvrement
FCFA	Franc CFA
FENAPRA	Fédération Nationale des Producteurs Agricoles
FUPRO	Fédération des Unions de Producteurs du Bénin
GPDI	Groupe Professionnel des Distributeurs d'Intrants Agricoles
OP	Organisation de producteurs
SONAPRA	Société Nationale pour la Promotion Agricole

Avertissement

Ce document a été réalisé avec l'assistance financière du CTA. Les opinions qui y sont exprimées ne peuvent aucunement être considérées comme reflétant la position officielle du CTA.

Cette note a été rédigée par Joachim Saisonou pour Inter-réseaux.

Cette fiche n'engage qu'Inter-réseaux et non les auteurs des sources documentaires citées ci-dessus.

Introduction

Jusqu'au début des années 90, les États ouest africains étaient très présents dans la plupart des filières agricoles, et en particulier dans les « grandes » filières d'exportation. Ils intervenaient en déterminant de manière unilatérale les modes de fonctionnement de ces filières (fixation du prix d'achat aux producteurs, conditions d'approvisionnement en intrants et de commercialisation, modalités d'exportation). L'État pouvait même être opérateur direct unique (par un monopole d'achat aux producteurs, via des sociétés d'État pour les usines de transformation, par la fourniture réglementée d'intrants...).

Avec la mise en place des programmes d'ajustement structurel dès les années 80, les États se sont progressivement désengagés des secteurs de la production et de la commercialisation des produits agricoles, ainsi que des fonctions d'encadrement et d'appui au monde rural. Ces responsabilités et fonctions ont été en grande partie transférées aux professionnels des filières agricoles et en particulier à leurs organisations émergentes.

Dans ce contexte de libéralisation, la création d'interprofessions était vue par les États et les bailleurs de fonds comme un moyen de conserver un certain nombre d'avantages des filières intégrées et d'éviter leur effondrement.

C'est dans ce contexte que s'est créée en octobre 1999, l'Association interprofessionnelle du coton (AIC) au Bénin.

L'AIC est le cadre de concertations des acteurs de la filière coton du Bénin. Elle regroupe les familles professionnelles des producteurs de coton, des importateurs et distributeurs d'intrants et des égreneurs. C'est le cadre privilégié où se déroulent les négociations en vue de la fixation du prix des intrants et du coton graine. Elle fonctionne sur la base des accords et conventions signés par les familles professionnelles. L'accord - cadre signé entre l'État et l'AIC l'autorise à gérer l'ensemble des « fonctions critiques¹ » de la filière coton à savoir : la recherche appliquée à la culture du coton, l'encadrement des producteurs, l'approvisionnement en intrants, le contrôle de qualité (coton graine et coton fibre), la commercialisation du coton graine ; etc.

Ces dernières années, le retour en force de l'État dans la gestion de la filière coton au Bénin remet sur le tapis l'épineux problème de sécurité des investissements. Le processus de libéralisation qui a démarré depuis le début des années 90 n'a jamais été conduit totalement à son terme. Avec la création en 2000 des institutions de l'interprofession et le transfert par décrets au secteur privé des responsabilités d'organisation des consultations pour l'approvisionnement des producteurs en intrants et la démonopolisation de la commercialisation du coton graine, il fallait croire à l'irréversibilité du processus. Sauf que l'abrogation en février 2007 de l'Accord-cadre marque le début d'une autre aventure pour la filière coton du Bénin. Depuis, l'AIC ne contrôle plus que partiellement la gestion des fonctions critiques. Jusqu'où veut aller l'État dans cette nouvelle aventure ? Veut-on déjà sonner le glas de l'interprofession au Bénin ? Loin d'apporter les réponses à ces préoccupations, le présent article se veut une analyse du chemin parcouru à travers les forces et les faiblesses de cette interprofession pour déboucher sur le caractère fragile de toute réforme dans ce secteur si elle ne se fonde pas sur une loi assortie de ses décrets d'application.

1. La libéralisation de la filière coton et la création de l'AIC

Pour rester en adéquation avec la Lettre de Déclaration de la politique de Développement Rural (LDPDR) signé à Washington le 31 Mai 1991 entre le Gouvernement du Bénin et les Institution de Breton Wood (Fonds Monétaire International et Banque Mondiale) dans le cadre du Programme d'Ajustement Structurel (PAS), le Bénin a été amené à adopter un Programme de Restructuration du Secteur Agricole (PRSA) qui impose le **retrait progressif de l'État** de toutes les activités de production et de commercialisation pour ne se concentrer que sur ses fonctions régaliennes.

¹ Les fonctions critiques sont des services sensibles qui soutiennent la production et la commercialisation de coton graine. La défaillance dans leur fourniture peut compromettre la production ou la commercialisation du coton graine. Ce sont par exemple : la production et la distribution des semences, l'approvisionnement en intrants, l'organisation des marchés de collecte primaire du coton graine, etc.

1.1 Le processus de libéralisation de la filière

Le processus de libéralisation de la filière coton béninoise a démarré au cours de la campagne 1992/1993 au cours de laquelle ont été mise en application les décisions administratives du Conseil des Ministres consacrant le désengagement progressif de l'Etat de **l'approvisionnement et la distribution des intrants**. Ainsi, les opérations d'importation et de distribution des intrants agricoles ont été prises en charge de façon progressive par des opérateurs économiques privés nationaux dont le nombre a évolué avec le temps.

Dans le même temps, les **Organisations de Producteurs (OP)** en l'occurrence celles du réseau FUPRO (Fédération des Unions de Producteurs du Bénin) ont été responsabilisées pour une pleine participation au processus de transfert des compétences en matière d'approvisionnement en intrants, d'appui à l'encadrement des producteurs et de commercialisation du coton graine.

Dans le **secteur industriel**, la libéralisation a commencé en 1994 avec l'agrément accordé par l'Etat aux promoteurs d'usines d'égrenage privées. La première génération d'usines privées appartient au groupe ICA : il s'agit des usines ICB, CCB et SOCOBE pour une capacité totale de 75.000 tonnes de coton graine. Cinq autres usines ont été agréées par la suite en 1995 : les usines LCB (50.000 tonnes), SEICB (25.000 tonnes), MCI (60.000 tonnes), SODICOT (40.000 tonnes) et IBECO (25.000 tonnes).

Avec la capacité totale des 10 usines de la Société Nationale pour la Promotion Agricole (SONAPRA) (312.000 tonnes), le Bénin dispose alors d'une capacité totale d'égrenage de 587.000 tonnes alors que la production dépasse difficilement 350.000 tonnes.

Historique de la SONAPRA

Créée en 1975, la Société Nationale de Commercialisation et d'Exportation du Bénin (SONACEB) est devenue en 1983 Société Nationale pour la Promotion Agricole (SONAPRA) avec pour mission, entre autres, la vente des produits dérivés du coton.

En 1987, une première crise cotonnière caractérisée par une surproduction nationale (132 000 tonnes de coton graine pour la campagne 1986-1987) qui dépassait les capacités d'égrenage de l'ensemble des usines d'une part, et une détérioration inattendue des cours sur le marché international d'autre part, ont secoué la filière cotonnière béninoise qui devait en même temps faire face à la suppression des subventions sur les intrants agricoles dont bénéficiaient les producteurs à travers les projets de développement rural intégrés logés au niveau des Centres Régionaux pour le Développement Rural (CARDER). Pour conjurer la crise, une des mesures prises a été d'engager la restructuration des services publics cotonniers. Cette démarche a conduit en 1988 au retrait de l'outil industriel de la tutelle des CARDER au profit de la SONAPRA. Le nouveau portefeuille d'activités de la SONAPRA comprend alors la gestion des usines d'égrenage de coton, l'approvisionnement des producteurs en intrants et la commercialisation du coton graine et du coton fibre : bref toutes les activités d'une société cotonnière.

Avec la création de l'AIC et surtout avec le décret N°2000-294 du 23 Juin 2000 portant suppression du monopole de la commercialisation primaire du coton graine détenu par la SONAPRA, cette société est devenue simple membre de l'Association Professionnelle des Egreneurs du Bénin (APEB) et participe ainsi aux négociations avec les autres acteurs de la filière coton. Seulement sa forte capacité d'égrenage (312.000 tonnes avec 10 usines sur les 18 du pays) place ses représentants dans l'interprofession à une position incontournable dans les négociations.

1.2 La composition et l'organisation de l'AIC

Dans la filière cotonnière béninoise, on peut distinguer trois fonctions majeures : la production du coton graine, l'approvisionnement en intrants et la production de coton fibre (égrenage).

Les acteurs de ces trois fonctions sont structurés en organisations ou « familles » : la famille des producteurs représentée par la **FUPRO-Bénin**, la famille des importateurs et distributeurs d'intrants représentée par le Groupement Professionnel des Distributeurs d'Intrants Agricoles (**GPDIA**) et la famille des egreneurs représentée par l'Association Professionnelle des Egreneurs du Bénin (**APEB**).

En 1998, la FUPRO-Bénin crée en son sein la Coopérative d'Approvisionnement et de Gestion des Intrants Agricoles (**CAGIA-Bénin**). La CAGIA-Bénin s'occupe de l'expression des besoins en intrants des producteurs et organise les consultations en vue de la sélection des sociétés (membres du GPDI) pour l'approvisionnement.

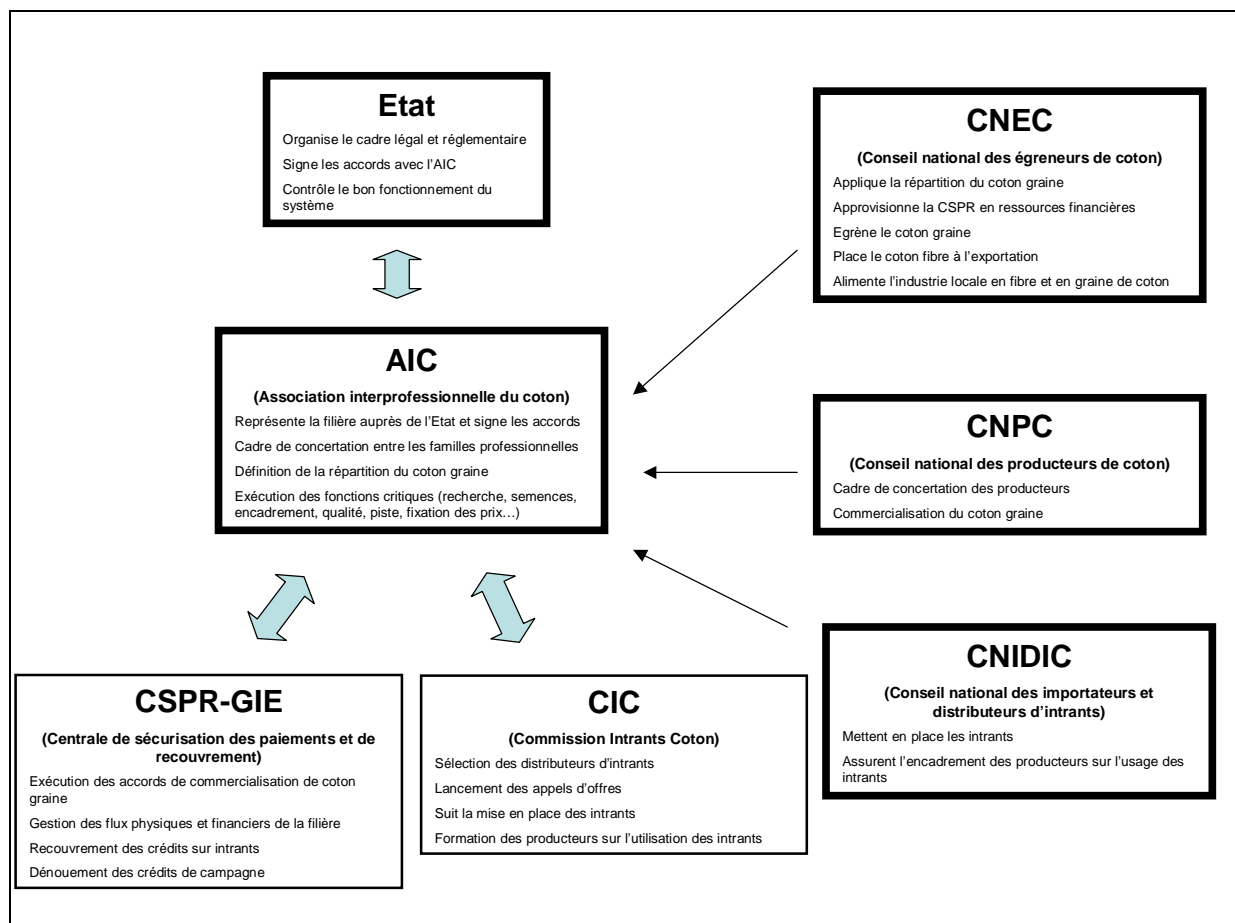
Les concertations entre la FUPRO-Bénin et l'APEB ont donné naissance en Octobre 1999 à l'Association Interprofessionnelle du Coton (AIC). Pour donner une plus grande légitimité aux activités de ces deux nouvelles structures dont la naissance a été encouragée par le Gouvernement, deux décrets ont été pris en Conseil des Ministres. Le premier (décret N° 99-537 du 17 novembre 1999) portant transfert au secteur privé de la responsabilité de l'organisation des consultations pour l'approvisionnement en intrants agricoles et le second (décret N° 2000-294 du 23 Juin 2000) portant suppression du monopole de la commercialisation primaire du coton graine détenu par la SONAPRA.

Sur la base du premier décret, la CAGIA-Bénin, remplacée en 2004 par la CIC (Commission Intrants Coton) suite à la multiplication par dix des réseaux d'organisations de producteurs, a organisé jusqu'en 2007 les **consultations pour la sélection des importateurs et distributeurs d'intrants**.

C'est aussi sur la base du second décret et de l'Accord-cadre signé entre l'Etat et l'Interprofession (décret d'homologation N° 2005-41 du 2 février 2005), que l'AIC a assumé toutes les «**fonctions critiques**» de la filière coton.

La gestion des flux physiques (organisation des marchés primaires, évacuation du coton graine des marchés de commercialisation vers les usines) et des flux financiers est confiée à la Centrale de Sécurisation des Paiements et de Recouvrement (**CSPR**).

Organisation de l'AIC début 2008



Article 7 : Composition

AIC est composée des familles professionnelles de :

- a. Producteurs de coton du Bénin représentés par le Conseil National des Producteurs de Coton (CNPC)
- b. Importateurs et Distributeurs d'Intrants Coton représentés par le Conseil National des Importateurs et Distributeurs d'Intrants Agricoles (CNIDIC)
- c. Egreneurs de coton représentés par le Conseil National des Egreneurs de Coton (CNEC)
- d. Autres adhérents ultérieurs satisfaisant aux dispositions de l'article 8 des statuts

Article 8 : Conditions d'adhésion

8.1- L'adhésion à l'AIC est ouverte à toute famille professionnelle à travers son Conseil National de représentation qui adhère aux présents statuts et dont l'activité concourt directement à la production du coton au Bénin.

8.2- Les demandes d'adhésion sont formulées par écrit et adressées au Président de l'AIC.

8.3- L'adhésion d'un membre est décidée par l'Assemblée Générale Ordinaire

*Statuts de l'AIC
Révisés en AG extraordinaire du 03 Août 2006*

2. Le fonctionnement de l'AIC et quelques résultats chiffrés

L'AIC a essentiellement pour missions de² :

- faciliter la concertation entre les familles professionnelles de la filière cotonnière en vue de promouvoir une gestion interprofessionnelle ;
- élaborer les accords interprofessionnels destinés à régir les relations entre les familles professionnelles membres ;
- faciliter la conclusion des accords interprofessionnels et en assurer le suivi ;
- organiser et faciliter la négociation du prix du coton graine ;
- procéder à la répartition du coton graine entre les égreneurs ;
- élaborer le plan d'évacuation du coton graine ;
- collecter, traiter et diffuser l'information économique et agronomique relative à la filière ;
- élaborer le plan de campagne cotonnière ;
- gérer tous les outils d'accompagnement techniques et financiers propres à assurer un bon fonctionnement de la filière cotonnière ;
- faciliter la concertation avec l'Etat en vue d'assurer les conditions du développement de la filière ;
- défendre les intérêts de la filière ;
- définir, gérer et assurer le suivi de toutes activités ou fonctions relatives à la survie et à la bonne marche de la filière.

L'AIC est le maître d'ouvrage des fonctions critiques de la filière que sont : la recherche cotonnière, la production des semences, la formation et l'encadrement des producteurs, le contrôle de la qualité du coton graine, le classement de la fibre et l'entretien des pistes. Certaines de ces activités sont confiées par l'AIC à des services techniques publics et à des prestataires privées.

2.1 Le fonctionnement du Secrétariat Permanent de l'AIC

Composé de cadres techniques recrutés pour leurs compétences dans des domaines spécifiques, le Secrétariat Permanent de l'AIC a pour mission d'exécuter toutes les tâches qui relèvent des attributions de l'AIC.

² D'après le site internet de l'AIC : www.aicbenin.org

2.1.1 Les négociations sur les accords interprofessionnels

Les acteurs composants des familles professionnelles membres de l'AIC sont liés par des accords professionnels et interprofessionnels qui sont renouvelés périodiquement. Cela impose des négociations préalables pour déterminer les bases de ces accords. Ainsi le Secrétariat Permanent de l'AIC organise chaque année, des séances de négociation entre les producteurs et les égreneurs pour déterminer le prix d'achat aux producteurs du coton graine. De la même manière, les différents acteurs concernés par la détermination du prix de cession aux producteurs des intrants se retrouvent pour se pencher sur les résultats des consultations qu'organise la CIC pour la sélection des importateurs et distributeurs d'intrants.

2.1.2 L'évacuation du coton graine

Après le lancement de la campagne de commercialisation du coton graine, le Secrétariat Permanent de l'AIC adresse à toutes les sociétés d'égrenage un dossier d'appel d'offres restreint pour les inviter à manifester leur intérêt pour des quotas qui leur sont provisoirement alloués³. C'est au cours d'une ou de plusieurs séances que les quotas définitifs sont attribués contre le versement de l'acompte de 40% convenu dans l'accord cadre interprofessionnel signé par les familles. Le Secrétariat Permanent de l'AIC élabore alors le plan d'évacuation et suit son exécution sur le terrain.

2.1.3 La communication

Le Secrétariat Permanent de l'AIC est aussi en charge de la circulation des informations entre les membres. Pour assurer au mieux ce service il a été élaboré en 2005, un plan de communication dont la mise en œuvre est soutenue par le Projet d'Appui à la Réforme du Secteur Cotonnier (PARSC) de l'Agence Française de Développement (AFD). Il se décline en la construction et la mise à jour régulière d'un site internet (www.aicbenin.org), l'édition d'un magazine trimestriel (« COTON ») qui en est aujourd'hui à son septième numéro et à la publication d'un bulletin mensuel sur l'évolution des campagnes cotonnières (AIC-Infos).

2.1.4 Le cadre de concertation suivi-évaluation

Dans le cadre de la mise en œuvre de son système de suivi-évaluation, le secrétariat permanent de l'AIC anime un cadre de concertation trimestriel qui regroupe l'ensemble des structures prestataires de services pour la filière. Au nombre de ces structures on peut citer : le CRA-CF⁴ pour la recherche, la DICAF⁵ et les CeRPA pour l'encadrement des producteurs, la CAGIA-Bénin/CIC pour l'approvisionnement en intrants et la CSPR pour la commercialisation du coton graine.

En dehors de ces domaines où le Secrétariat Permanent de l'AIC intervient directement, il y a beaucoup d'autres domaines où l'AIC fait intervenir des structures aussi bien publiques que privées. Quelques uns de ces domaines sont :

- Le contrôle de la qualité
- L'approvisionnement des producteurs en intrants
- La commercialisation du coton graine
- La recherche appliquée à la culture cotonnière
- Etc.

2.2 L'approvisionnement des producteurs en intrants

La mission de la CAGIA-Bénin est d'assurer l'approvisionnement des producteurs en intrants de bonne qualité, à bon marché et à bonne date. Les consultations organisées par cette structure en Octobre 2001 en vue de la sélection des importateurs et distributeurs d'intrants pour la campagne 2002-2003 a fait voler en éclat le consensus qui avait toujours prévalu lors des consultations. Les contestations étaient si fortes que le GPDIA s'est divisé en deux avec la création de l'Association des Distributeurs d'Intrants Agricoles du Bénin (ADIAB) par un groupe de sociétés dissidentes. Pour

³ Le quota provisoirement alloué à une société est le fruit de la répartition de la production estimée (après le recensement des superficies et des producteurs) entre les sociétés d'égrenage régulièrement installées au prorata de leur capacité.

⁴ CRA-CF : Centre des Recherches Agricoles Coton et Fibres

⁵ DICAF : Direction du Conseil Agricole et de la Formation Opérationnelle

déployer leur «grande capacité de nuisance à la filière», les membres de l'ADIAB ont entraîné avec eux des producteurs qui se sont constitués en dissidents de la FUPRO pour créer dans un premier temps la FENAPRA⁶, puis beaucoup d'autres groupes pour porter le nombre de réseaux à plus de 10 en 2006. Du côté des égreneurs, tout n'a pas été rose sur tous le parcours. Seulement, la dissidente à leur niveau n'a pas conduit à la création d'une nouvelle association.

Face à cette ambiance qui n'est pas de nature à entretenir un bon climat pour les affaires, l'interprofession s'est tournée vers l'Etat pour rechercher des solutions. Malheureusement, en l'absence de loi pour réguler les comportements au sein de l'interprofession, l'Etat n'a rien pu faire d'autre que d'entériner par des décrets, la proposition de l'AIC de créer des Conseils au sein de chaque famille professionnelle. Ainsi, sont nés en Juin et Juillet 2006, le Conseil National des Producteurs de Coton (CNPC) en remplacement de la FUPRO, le Conseil National des Importateurs et Distribution des Intrants Coton (CNIDIC) en remplacement du GPDIA et le Conseil National des Egreneurs de Coton (CNEC) en remplacement de l'APEB. Il faut signaler que depuis 2004, la CAGIA-Bénin n'est plus la structure qui organise les appels d'offres pour la fourniture des intrants. Elle a été remplacée dans ce rôle par la Commission Intrants Coton (CIC) plus représentative des courants au sein de la famille des producteurs.

La CAGIA-Bénin et les dysfonctionnements

En vue de l'approvisionnement des producteurs au titre de la campagne 2002-2003, l'appel d'offre a été lancé en Octobre 2001. 11 sociétés ont déposé des offres. A l'ouverture des plis, 4 sociétés ont été éliminées pour manque de pièces. Il manquait à leur dossier les intentions d'achat pour certains et l'attestation de solvabilité vis-à-vis des banques du Bénin pour d'autres. Après le dépouillement des dossiers, 2 autres sociétés ont été éliminées pour non-conformité de certaines pièces de leur dossier. Ainsi, à l'issue de la consultation, 5 sociétés ont été retenues sur les 11 qui ont postulé.

Les responsables des 6 sociétés recalées ont aussitôt donné une conférence de presse pour dénoncer la tricherie organisée par la CAGIA et pour annoncer qu'ils seront d'une très grande capacité de nuisance pour la filière.

Quelque jours après, ils ont montré à la télévision nationale un stock important d'engrais qu'ils déclarent pouvoir céder beaucoup moins cher que le prix offert par la société adjudicataire du lot d'engrais. Ils invitent par la même occasion les producteurs et leurs organisations pour barrer la route aux fossoyeurs de l'économie.

Leur appel a été entendu par des producteurs qui se sont constitués plus tard en organisations. C'est ainsi qu'est née à la veille de la campagne 2002-2003, la FENAPRA. Les autres réseaux qui sont nés plus tard sont issus de la dissidence vis-à-vis de la FENAPRA.

D'après deux articles publiés dans la revue Agri-culture N°32 et 33 de Novembre et Décembre 2001

Depuis la création en 2006 des Conseils, le climat est devenu plus détendu et l'on enregistre de moins en moins de contestations des appels d'offres. Les deux dernières campagnes (2006-2007 et 2007-2008) n'ont enregistré aucune mise en place parallèle d'intrants et pas du tout de commercialisation hors du mécanisme de la CSPR.

Une des graves conséquences des dysfonctionnements qui ont caractérisé la gestion interprofessionnelle au cours des années précédentes la mise en place des Conseils était l'augmentation exponentielle de la consommation d'intrants et donc du crédit qui ne s'accompagne pas d'un accroissement conséquent de la production. La campagne 2005-2006 par exemple a enregistré un montant de crédit intrants de 20,393 milliards de FCFA soit 73% de la valeur totale du coton graine commercialisé (27,851 milliards de FCFA). C'est là la source des arriérés de paiement que traîne encore l'interprofession jusqu'à ce jour.

⁶ FENAPRA : Fédération Nationale des Producteurs Agricoles

2.3 La commercialisation du coton graine

La fonction commercialisation intègre les critères de différenciation des qualités, les unités de mesure avec les critères de fiabilité, les documents de commercialisation, les moyens de transport, la couverture des risques, etc.

Cette fonction est exécutée par la CSPR-GIE qui est la structure technique de l'AIC en charge de la gestion des flux physiques et financiers. Elle s'appuie sur les OP pour animer les marchés de collecte primaire de coton graine. Les égreneurs assurent le transport mais ne sont responsables que du coton réceptionné au pont bascule de leur usine. Alors il se pose la question de savoir à quel moment précis s'opère le transfert de propriété entre le producteur (vendeur) et l'égreneur (acheteur). Le producteur est payé sur la base du poids commercialisé et consigné sur la décade. L'égreneur est facturé sur la base du poids de coton graine réceptionné au pont bascule de son usine. Entre le poids commercialisé et le poids réceptionné, il y a très souvent une différence soit à la hausse soit à la baisse (mais plus souvent en baisse qu'en hausse). En dehors des cas de sinistres signalés, c'est l'OP qui constate cette différence de poids sur ses frais de prestation de services.

En dehors de cette difficulté à déterminer avec précision le transfert de propriété, le mécanisme de la CSPR-GIE fonctionne à la grande satisfaction de la majorité des acteurs qui trouve en lui une garantie pour leur paiement. Le mécanisme avait entre temps souffert des dysfonctionnements (retard de règlement des factures par certaines sociétés d'égrenage, mise en place des intrants hors du mécanisme, commercialisation parallèle du coton graine, etc.) puisque ne disposant pas de ressources propres pour garantir les financements.

Depuis la campagne 2006-2007, la CSPR-GIE a une maîtrise à totale des flux physiques ce qui lui permet d'assurer à 100% le paiement des acteurs. Elle ne traîne aujourd'hui que les dettes issues des campagnes fortement perturbées.

2.4 Le contrôle de la qualité

Le contrôle de la qualité du coton s'opère à deux niveaux. Le premier niveau est le contrôle de la qualité du coton graine et le deuxième niveau est le contrôle de la qualité de la fibre. Les deux contrôles sont faits par des prestataires différents.

Pour le coton graine, c'est la Direction de la Promotion de la Qualité et du Conditionnement (DPQC) qui est l'opérateur avec un réseau d'agents en poste dans les CeRPA. Leur certificat coton de premier ou de deuxième choix est indispensable sur les marchés de collecte primaire où se pèsent les tas de coton.

Pour le coton fibre, le classement se fait par le service classement de la SONAPRA qui dispose du matériel technique nécessaire pour le contrôle. La fibre est classée en différents types de vente allant des gammes supérieures aux gammes inférieures. Plus de 98% du coton béninois est souvent classé dans les gammes supérieures.

La Chambre de Conciliation et d'Arbitrage

Dans le cadre de la gestion interprofessionnelle de la filière coton, les différentes familles professionnelles, notamment les producteurs, les distributeurs d'intrants et les égreneurs négocient entre-elles des accords tels que l'accord de campagne, l'engagement solidaire des égreneurs, la convention de gage, le contrat de transport etc.

Très souvent, l'exécution de ces accords a été marquée par des conflits qui dégénèrent parfois en procès longs, coûteux et inadaptés aux spécificités de la filière coton. Dès lors, il était impérieux de mettre en place un dispositif de règlement des conflits adapté aux besoins de la filière coton. C'est pourquoi l'Interprofession a, avec l'appui de la Coopération Suisse, commandité en 2001, une étude pour la mise en œuvre de modes alternatifs de règlement des conflits. A l'issue de cette étude, la Chambre de Conciliation et d'Arbitrage (CCA) a été créée en Juillet 2003.

La CCA est composée de deux organes :

- Le Comité de conciliation et d'arbitrage
- Le Secrétariat Administratif et Juridique

Le Comité a pour rôle d'organiser la résolution des différends, de pourvoir à l'application du règlement de conciliation et d'arbitrage, de juger les questions de récusation des arbitres, de fixer les frais d'arbitrage etc.

Le Secrétariat Administratif et Juridique assure la liaison entre les parties, les arbitres et le comité, reçoit les requêtes et procède à la mise en état des dossiers d'arbitrage et des dossiers de

contentieux de récusation des arbitres, procède aux communications et notifications, veille au respect des délais, conserve les actes et notamment les minutes de sentences, etc.

2.5 La recherche et l'encadrement des producteurs

2.5.1 La recherche appliquée à la culture du coton

La recherche en général et la recherche agricole en particulier reste une fonction encore exclusive de l'Etat. Le Centre des Recherches Agricoles Coton et Fibres (CRA-CF), département spécialisé de l'Institut National des Recherches Agricoles du Bénin (INRAB) est une institution de l'Etat dont le financement est conjointement assuré par l'AIC et le Ministère en charge de l'agriculture. A cet effet, un accord de partenariat est signé chaque année par le CRA-CF et l'AIC sur la base des protocoles de recherche soumis à l'Interprofession. Les trois grands domaines de recherche sont :

- L'entomologie qui s'occupe de la protection phytosanitaire du cotonnier ;
- L'agronomie qui s'occupe de l'itinéraire technique et de la fertilisation ;
- La sélection variétale qui s'occupe de la production des semences de base.

La Division Entomologie du CRA-CF élabore pour chaque campagne le programme de traitement phytosanitaire avec une liste de produits homologués. Elle indique les doses par hectare et les quantités à commander sur la base des prévisions d'emblavures. Elle dispose d'un laboratoire où sont collectionnés la plupart des ravageurs du cotonnier.

A partir des essais qui sont conduits chaque année dans les Centres Permanents d'Expérimentation (CPE), la Division Agronomie du CRA-CF indique avec plus ou moins de précision, les dates de semis dans chaque zone agro-écologique, la périodicité des traitements phytosanitaires et le mode d'application de la fumure aussi bien minérale qu'organique.

Environ 2 000 tonnes de semences de base sont livrées chaque année par la Division Génétique du CRA-CF pour multiplication sur les fermes semencières. Cette division s'occupe prioritairement de la variété et les critères de base pour la sélection sont :

- Performance agronomique ;
- Meilleur rendement coton graine et coton fibre ;
- Qualité de la fibre ;
- Résistance aux principaux ravageurs.

En moins de dix ans de gestion interprofessionnelle, deux variétés ont été vulgarisées. La Stam 18 qui a été introduite en 2001 et la HA 219 introduite à partir de la campagne 2005-2006.

Malgré ses résultats, la recherche n'a pas toujours été à la hauteur des attentes des acteurs de l'interprofession. La question de date de semis continue d'alimenter la polémique et la régionalisation des variétés est encore attendue. Le coût de plus en plus important des intrants pose aussi le problème du coût de production du coton graine. La maîtrise de ce coût dans les proportions acceptables pour le marché peut se faire en particulier à travers une technologie qui combine la réduction des intrants consommés et l'amélioration des rendements. Cette technologie a été introduite en 2002 par le PADSE⁷. Mais son adoption bute encore contre les difficultés de gestion des intrants résiduels.

2.5.2 L'encadrement des producteurs

Comme la recherche, l'encadrement des producteurs est une fonction encore aux mains de l'Etat. Mais faute d'agents, cette fonction tout comme beaucoup d'autres, n'est plus assumée depuis plus d'une décennie. A la suite de la société SDI, l'AIC a recruté en 2002, 350 agents, toutes catégories confondues, pour suppléer au manque d'encadreurs dans les zones de production cotonnière. Cette action a permis à la Direction du Conseil Agricole et de la Formation Opérationnelle (DICAF) d'assurer la mise en œuvre pour le compte de l'AIC du Programme d'Amélioration de la Productivité Cotonnière (PAPC) sur financement du Projet d'Appui à la Réforme de la Filière Coton (PARFC) de la Banque Mondiale.

Avec cet effectif, le dispositif d'encadrement des producteurs a pu se déployer dans toutes les zones de production cotonnière avec un ratio de un agent pour 240 producteurs et au moins un agent pour six villages. Les agents étaient relativement équipés et motivés pour faire le travail. Malgré cela, force a été de constater que leur effectif est largement en dessous des besoins.

⁷ Projet d'Amélioration et de Diversification des Systèmes d'Exploitation

Après six campagnes de mise en œuvre de ce programme, le rendement moyen national est passé de 1 050 kg/ha à 1 250 kg/ha. Cependant, ce gain de productivité n'est pas resté stable durant toute la période d'exécution du PARFC. L'AIC a connu des campagnes particulièrement bonnes, marquées par des rendements moyens de 1 300 ou 1 400 kg/ha. Il s'agit par exemple de la campagne 2002-2003 avec une production de 415 000 tonnes de coton graine et de la campagne 2004-2005 avec une production de 427 000 tonnes de coton graine. Au cours de la même période l'AIC a connu des campagnes très mauvaises comme celle de 2005-2006 avec un rendement moyen national très faible (950 kg/ha) doublé de la désaffection des producteurs (faible niveau d'emblavure en coton). La production était de 191 000 tonnes de coton graine.

3. Les OP et la production cotonnière sous gestion interprofessionnelle

3.1 Evolution du cadre institutionnel de la famille des producteurs

Les premières formes d'organisations des producteurs ont vu le jour dans les zones de production cotonnière au début des années 70. Leur structuration est devenue plus précise au début des années 80 avec la création des Groupements Révolutionnaires à Vocation Coopérative (GRVC) qui s'inspiraient de l'expérience des Sovkhoze de l'ex Union Soviétique. Au début des années 90 les premiers regroupements sous préfectoraux ont vu le jour avec la création des Unions Sous Préfectorales des Producteurs (USPP), puis des Unions Départementales des Producteurs (UDP) et enfin de la Fédération des Unions de Producteurs (FUPRO-Bénin) qui a été créée en 1994. C'est cette fédération qui a conduit les négociations avec les autres acteurs de la filière coton pour la création de l'AIC.

Confrontée aux problèmes de dissidences en son sein, la FUPRO-Bénin a dû créer en 2006 une aile coton dénommée Association Nationale des Producteurs de Coton (ANPC). C'est cette nouvelle structure qui représente les producteurs de coton du réseau FUPRO au sein de l'Interprofession. Avec plus 90% de la production cotonnière du Bénin pour les campagnes 2004-2005 et 2005-2006, l'ANPC s'est taillée une part très confortable de représentativité dans le Conseil National des Producteurs de Coton (CNPC) avec les postes de Président tant aux niveaux des localités (Communes et Départements) qu'au niveau national.

Par consensus, les autres familles membres de l'Interprofession ont élu, en Juin 2006, le Président du CNPC, M. Séro Zorobouragui comme Président de l'AIC. La famille des producteurs cumule ainsi plus de 8 ans au poste de Président de l'AIC.

En dehors de l'ANPC, de nombreux autres réseaux de producteurs de coton ont vu le jour suite aux dissidences. Leur ensemble totalise à peine les 10% de la production cotonnière pour les deux campagnes de référence.

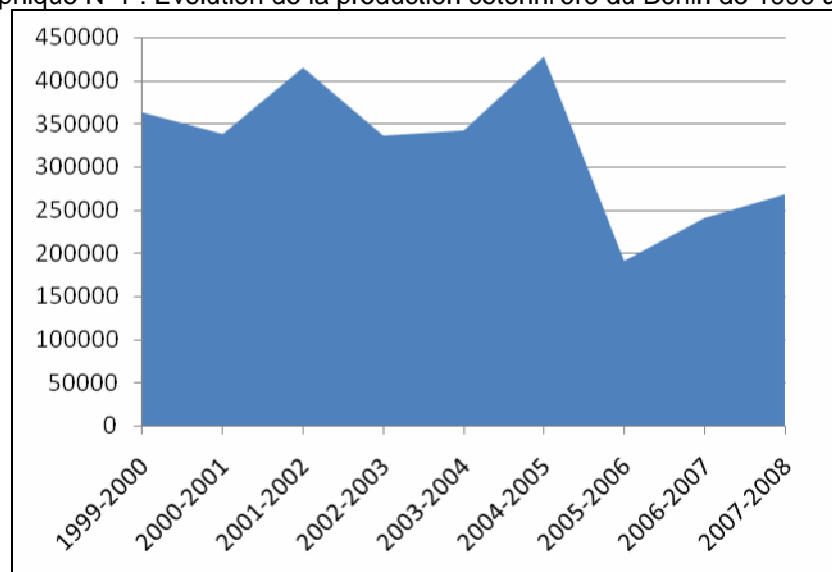
Il faut signaler que c'est par les décrets N° 2006-232, 2006-233 et 2006-234 du 18 Mai 2006 portant respectivement définition du cadre institutionnel de représentation des Sociétés d'égrenage de coton, des sociétés importatrices et distributrices d'intrants coton et des producteurs de coton au sein de l'interprofession de la filière coton, que le Gouvernement a entériné la création du CNEC, du CNIDIC et du CNPC.

3.2 Evolution de la production cotonnière du Bénin depuis la campagne 1999-2000

La période de la gestion par l'AIC de la filière coton du Bénin court de 2000 à 2006. Avant cette période, la SONAPRA bien que n'étant plus depuis 1994, la seule société cotonnière du Bénin continuait d'organiser l'approvisionnement des producteurs en intrants, l'encadrement des producteurs et la commercialisation du coton graine. Après l'abrogation de l'accord-cadre entre l'interprofession et le Gouvernement en Février 2007, l'AIC n'est plus la seule responsable de la gestion de la filière coton dans la mesure où beaucoup de fonctions critiques ont été entièrement ou partiellement prises en charge par l'Etat à qui les opérateurs ont désormais l'obligation de rendre compte.

Au cours de la période de gestion interprofessionnelle, la production cotonnière du Bénin a évolué en dents de scie. La fin de la campagne 1999-2000 s'était soldée par une production de 362.841 tonnes de coton graine. A la fin de la première campagne de gestion interprofessionnelle (2000-2001), la production était de 338.000 tonnes, soit une baisse de 7%. Le graphique ci-dessous montre bien le comportement de la production jusqu'en 2007.

Graphique N°1 : Evolution de la production cotonnière du Bénin de 1999 à 2007



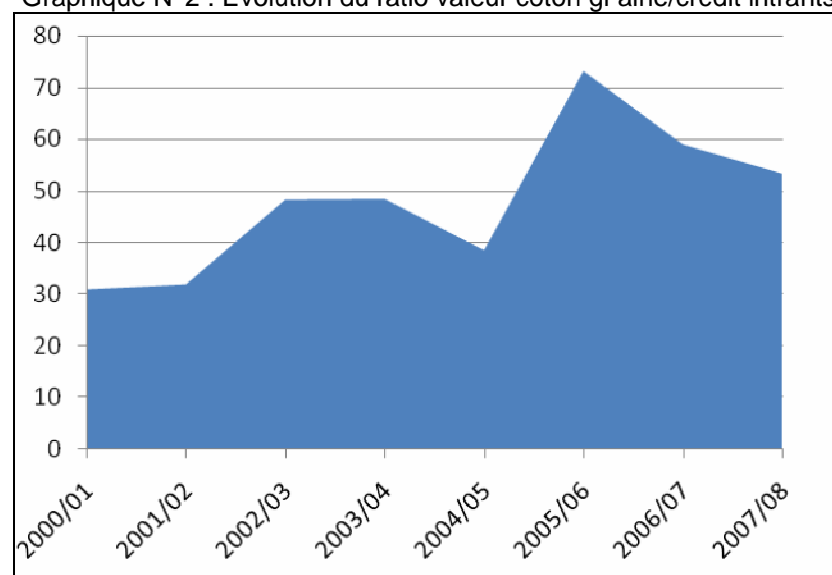
Source : SGBD/AIC

Les conditions de déroulement des campagnes marquées par la non maîtrise des flux physiques et financiers expliquent bien le comportement de la courbe. Un des indicateurs de mesure de la performance globale de la filière est le ratio crédits intrants mis en place et valeur du coton graine commercialisé.

L'évolution de ce ratio au cours des mêmes campagnes montre l'ampleur des perturbations qui ont marqué la période de gestion interprofessionnelle de la filière coton du Bénin. Signalons que le ratio est la part du montant total du crédit intrants consommés au cours d'une campagne donnée dans la valeur totale du coton graine commercialisé au cours de la campagne. Ce ratio est exprimé en pourcentage.

Il est en diminution depuis deux campagnes alors qu'il avait connu un pic de 73,22% en 2005-2006. Cette normalisation du climat des affaires s'explique par l'apaisement des tensions suite à la création des Conseils.

Graphique N°2 : Evolution du ratio valeur coton graine/crédit intrants



Source : CSPR

3.3 Le financement de l'AIC et les apports de l'Etat

Les nombreuses activités qui découlaient de la gestion des fonctions critiques de la filière coton rendent nécessaire le prélèvement⁸ d'un montant sur chaque kilogramme de coton graine commercialisé. Ce montant n'est pas resté le même durant toute la période de gestion interprofessionnelle. Il a varié entre 10 FCFA/kg et 15 FCFA/kg selon les élus qui votent le budget au début de chaque exercice. La participation est du même montant unitaire pour les producteurs et pour les égreneurs. Les distributeurs d'intrants contribuent au fonctionnement des structures de l'interprofession à hauteur de 1% de leur chiffre d'affaires. L'enveloppe globale dépend alors de la quantité de coton graine commercialisée. Les fonds destinés au financement des fonctions critiques couvrent rarement plus de 30% des besoins en ressources de l'AIC.

En 2002, le Gouvernement du Bénin a négocié et obtenu de la Banque Mondiale le financement du Projet d'Appui à la Réforme de la Filière Coton (PARFC). Ce financement a permis à l'AIC de faire face durant plus de 6 ans, à ses nombreuses charges de fonctionnement, d'appuyer les organisations de producteurs et d'assurer la prise en charge totale des fonctions critiques. Ce projet est arrivé à terme le 31 décembre 2007 et son rapport d'achèvement a été déposé en Juin 2008.

En 2005, l'AIC a bénéficié de la part de l'Agence Française de Développement (AFD), du financement du Projet d'Appui à la Réforme du Secteur Coton (PARSC) qui appuie l'élaboration des études et la mise en œuvre du plan de communication de l'AIC.

De nombreux autres projets ont pu apporter des appuis ponctuels avec des fonds d'autres bailleurs tels que la Coopération Suisse, la GTZ et l'USAID.

L'apport direct de l'Etat n'était pas non plus négligeable. La première intervention directe de l'Etat dans la filière coton remonte à la campagne 2001-2002 où la production était particulièrement bonne, mais le prix de la fibre sur le marché international ne permettait pas aux producteurs d'obtenir un prix rémunérateur. Environ 20 milliards de FCFA de subvention avaient été injectés dans la filière pour remonter le prix d'achat aux producteurs. Le même scénario s'est reproduit en 2004-2005 où la production a atteint son niveau record de 427.709 tonnes. Il a fallu injecter plus de 18,3 milliards de FCFA à raison de 43 FCFA/kg de coton graine. Ainsi, les producteurs ont pu obtenir 190 FCFA/kg de coton graine⁹. Plus récemment, ce fut la hausse des prix des intrants consécutive au renchérissement du prix du pétrole, qui a poussé le Gouvernement à accorder une subvention de 6,9 milliards aux intrants coton.

4. Les nouveaux développements de la filière coton

4.1 L'abrogation de l'Accord-cadre et la création du Comité transitoire de gestion de la filière coton

Par décret N° 2007-238 du 31 Mai 2007 portant définition et organisation du cadre de gestion transitoire de la filière coton, l'Etat abroge toutes les dispositions antérieures contraires, notamment le décret N° 2005-41 du 02 février 2005 portant homologation de l'Accord-cadre entre l'Etat et l'interprofession de la filière coton et le décret N° 99-537 du 17 Novembre 1999 portant transfert au secteur privé de la responsabilité de l'organisation des consultations pour l'approvisionnement en intrants agricoles.

Face à cette nouvelle disposition, les acteurs (producteurs, égreneurs et distributeurs d'intrants) qui voyaient déjà peser sur leurs affaires la main de l'Etat, sont restés fermes sur leur position. Cependant, leur refus de participer à toutes les rencontres visant à installer le nouveau comité transitoire n'aura rien changé à la volonté du Gouvernement d'aller jusqu'au bout des réformes. Le comité transitoire n'a jamais été installé et, puisqu'il n'avait qu'une seule campagne comme durée de vie, le ministère s'emploie maintenant à mettre en œuvre la réforme globale de la filière coton.

Seule la perspective d'une réforme globale de la filière peut justifier l'abrogation de l'Accord-cadre et la création du Comité Transitoire de Gestion de la Filière Coton.

⁸ Ce prélèvement est possible grâce au mécanisme de la CSPR qui peut maîtriser tout le flux financier d'une campagne donnée.

⁹ Agri-Culture N°68 de Février 2005

4.2 La privatisation de la SONAPRA et la réforme globale de la filière coton

Le processus de privatisation de la Société Nationale pour la Promotion Agricole (SONAPRA) a démarré en 1999 avec le recrutement du cabinet Horus Entreprise pour faire le diagnostic de l'entreprise et proposer les modalités de mise en œuvre de l'ouverture du capital social à hauteur de 51%. Au terme de son étude, le cabinet avait proposé une formule alternative de vente des dix usines de la SONAPRA en quatre lots. La procédure avec cette option a été conduite jusqu'à son terme et l'adjudication définitive a été prononcée pour les lots N°1, N°2 et N°4 (relevé N°46/SGG/REL du 18 Novembre 2004), le lot N°3 ayant été déclaré infructueux. Malheureusement, face aux tergiversations du Gouvernement (suite aux revendications sociales des travailleurs) et aux exigences des repreneurs, le Conseil des Ministres du 15 mars 2006 a décidé de suspendre le processus de cession par lot de l'outil industriel de la SONAPRA. Le processus sera repris en juin 2006 pour aboutir, le 24 septembre 2007 à la création de la Société de Développement du Coton (SODECO). Contre toute attente, ce processus sera à nouveau annulé par le Conseil des Ministres en sa séance du 22 octobre 2007. Il faut attendre Juillet 2008 pour qu'il soit à nouveau relancé et cette fois-ci pour de bon puisqu'il vient d'aboutir à la cession de 33,5% du capital à la Société Commune de Participation (SCP)¹⁰, la même qui avait été déclarée adjudicataire en 2007.

La privatisation de l'outil industriel de la SONAPRA est une phase d'une approche plus globale de la réforme de la filière coton. En effet, le Conseil des Ministres, en sa séance du 19 Mai 2008 s'est prononcé sur les conclusions d'une étude visant à réformer la filière coton. En dehors de la privatisation de l'outil industriel de la SONAPRA qui reste le menu principal de cette étude, il y a la création d'une Centrale d'Achat pour l'approvisionnement du Bénin en intrants agricoles et la réforme globale de la filière. Un comité restreint composé d'experts (toutes disciplines confondues) s'est penché sur ce dossier et a sorti, en juillet 2008, un document intitulé «*Approche Nouvelle pour la réforme globale de la filière coton au Bénin*». Ce document est en train d'être vulgarisé en ce moment et il est encore trop tôt pour parler de son approbation ou non par les acteurs.

Aux dernières nouvelles, la première Assemblée Générale du Conseil d'Administration de la SODECO s'est tenue le vendredi 10 Octobre 2008. Le Président du Conseil d'Administration est encore le Président du Groupe ICA qui était déjà propriétaire de 6 usines d'égrenage sur les 19 que compte le Bénin. Avec les dix usines de l'ex SONAPRA, le groupe devient propriétaire de 16 usines sur les 19¹¹.

4.3 Les perspectives de développement de la filière

Dans le plan stratégique pour la relance du secteur agricole adopté en Conseil des Ministres en Juin 2008, le Gouvernement a affiché clairement sa volonté de promouvoir le développement des filières agricoles dans le cadre de partenariats Public/Privé. La forme qui a été retenue pour la structuration des filières est l'interprofession au regard des acquis notables enregistrés par l'AIC malgré les nombreux dysfonctionnements qui ont jalonné son parcours. Malheureusement, le même Etat qui se tourne vers l'interprofession, met tout en œuvre pour anéantir les efforts consentis pour assainir le secteur.

Il est aujourd'hui clair que l'une des raisons qui favorisent ce jeu de ping-pong auquel se livrent l'Etat et l'AIC, c'est l'absence de loi. L'AIC a un statut d'association sans but lucratif (type loi française sur les associations du 1er Juillet 1901) alors qu'elle regroupe des organisations du secteur privé dont le but fondamental est la rentabilité de leurs activités. De ce fait elle est une structure à caractère économique et devrait être traitée comme telle devant la loi. Il faut, pour le Bénin, une loi sur les interprofessions des filières agricoles, quitte à ce que chaque filière élabore, sur la base de cette loi, les accords et conventions qui peuvent régir leur fonctionnement et leurs relations avec l'Etat.

¹⁰ La SCP appartient certainement au groupe ICA puisque c'est la même personne qui préside les deux Conseils d'Administration.

¹¹ Originellement, ICA était propriétaire de 3 usines. Après son échec dans le rachat de la SONAPRA en 2007, il a racheté 3 usines en souffrance dans le pays. ce qui lui a fait 6 usines au début de la commercialisation pour la campagne 2007-2008. Avec le rachat de la SONAPRA, ICA devient aujourd'hui propriétaire de 16 usines.