Dynamique des politiques cotonnières au Bénin. *Une lecture par la dépendance de sentier*

Dynamics of cotton policies in Benin: an explanation by path dependence

Patrice Cokou Kpadé et Jean-Pierre Boinon

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2949>

DOI : 10.4000/economierurale.2949

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 6 janvier 2011

Pagination : 58-72

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Patrice Cokou Kpadé et Jean-Pierre Boinon, « Dynamique des politiques cotonnières au Bénin. *Une lecture par la dépendance de sentier* », *Économie rurale* [En ligne], 321 | janvier-février 2011, mis en ligne le 06 janvier 2013, consulté le 02 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2949> ; DOI : 10.4000/economierurale.2949

Dynamique des politiques cotonnières au Bénin

Une lecture par la dépendance de sentier

Patrice Cokou KPADE et Jean-Pierre BOINON • Centre d'économie et de sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux, CESAER – UMR INRA – Agrosup, Dijon, pkpade@enesad.inra.fr, jp.boinon@agrosupdijon.fr

Introduction

Adaptée de l'économie des firmes, la notion de dépendance de sentier est de plus en plus utilisée dans plusieurs disciplines des sciences sociales sans une définition précise et claire (Pierson, 2000). Les travaux de North (1990), David (1985 ; 2000) et Arthur (1989) ont montré la pertinence de l'approche par la dépendance de sentier, son implication et l'intérêt de son utilisation pour appréhender différents phénomènes sociaux, politiques et économiques. Les travaux de Mahoney (2000 ; 2001), Thelen (2003) et Boyer (2003) montrent que ce concept peut être utilisé pour analyser les changements institutionnels. Les analyses récentes d'histoire comparée et sociologique de Mahoney (*op. cit.*) ont fait resurgir le rôle déterminant de ce concept en montrant que les principaux résultats d'analyses politiques et sociales ne s'inscrivent ni dans des processus de courte durée ou uniques et encore moins dans des équilibres prévisibles.

En économie institutionnelle, le concept de dépendance de sentier est apparu comme essentiel dans l'analyse des changements institutionnels souvent rigides. North (*op. cit.*) montre, à partir de la dépendance de sentier, la difficulté ou l'impossibilité à changer ou à démanteler une institution lorsqu'elle est mise en place. L'émergence et le changement des institutions sont façonnés par des effets de verrouillage (*lock-in*) et de rétroaction. L'utilisation de ce concept a souvent expliqué les situations où un changement institutionnel souhaitable n'intervient pas, même si une amélioration du bien-être des individus concernés

pourrait être envisagée. Elle signifie que l'histoire importe, c'est-à-dire que comprendre les choix d'aujourd'hui revient à retracer les évolutions incrémentales des institutions. Les choix effectués à l'instant (t) dépendent de ceux de (t - n).

Selon Mahoney (2000) et Pierson (*op. cit.*), les sociologues historiens emploient la dépendance de sentier dans une conception plus large se basant pour l'essentiel sur le fait que « *les événements passés influencent ceux futurs* » ou que « *les trajectoires de développement futur sont empêchées ou verrouillées par celles du passé* ». Cette conception selon laquelle les pas précédents dans une trajectoire particulière induisent davantage de mouvement dans la même trajectoire est bien capturée par le processus économique de *increasing returns*¹ (Pierson, *op. cit.* ; David, 1985 ; 2000) ou encore d'auto-renforcement. Cette tentative d'expliquer la dépendance de sentier uniquement par les faits historiques peut paraître limitante et moins précise. En effet, Mahoney ne distingue pas exactement ce qui change et ce qui demeure inchangé, ne spécifie pas exactement comment une attention sur des processus, des séquences et le temps soutiennent l'explication de la dépendance de sentier. Ce qui dépouille le concept de sa portée analytique.

Les travaux théoriques de Mahoney et de Pierson ont apporté plus de clarté et de précision aux formulations en termes de « points de bifurcation » et de trajectoires

1. Dans la littérature d'histoire économique, la logique de *increasing returns* a été utilisée pour expliquer la persistance de plusieurs technologies potentiellement inefficaces.

Figure 1. Structure analytique de la dépendance du sentier de Mahoney (2001)

Source : Mahoney, 2001

historiques. Mahoney a contribué à plus de clarté analytique en spécifiant divers mécanismes endogènes de reproduction institutionnelle (Thelen, *op. cit.*) Il mobilise trois éléments d'analyse pour caractériser une dépendance de sentier à savoir, les moments critiques, la persistance structurelle et les séquences réactives.

L'objet de cet article est de revisiter les politiques cotonnières au Bénin en remontant à la fin du XIX^e siècle afin d'apprécier les dynamiques institutionnelles et les différentes trajectoires de développement suivies. Le retour dans le temps paraît important en ce sens qu'il est vecteur de faits historiques et factuels permettant non seulement une meilleure compréhension de l'organisation particulière de la production cotonnière en Afrique francophone (Bassett, 1988) mais aussi de préciser ce qu'a été la politique cotonnière française dans ses ex-colonies d'Afrique noire.

L'article est structuré en deux parties. La première partie développe les fondements théoriques de la dépendance de sentier, la seconde partie analyse par cette approche de dépendance de sentier les institutions et les différentes politiques cotonnières du Bénin de 1895 à 2008.

Fondements théoriques de la dépendance de sentier

Mahoney (2001) définit la dépendance de sentier comme une série séquentielle d'étapes ou d'événements qui résulte de conditions historiques antécédentes, lesquelles définissent un ensemble d'options disponibles à un moment donné, appelé

moment critique. Ainsi, les trajectoires de développement sont ponctuées de périodes critiques où des événements mineurs ou contingents influencent profondément les événements futurs et les modèles de changement. Le choix opéré durant le moment critique conduit à des modèles institutionnels et de séquences réactives durant lesquelles les acteurs réagissent par une série de réponses et de contre-réponses prévisibles. Ce développement de chaînes réactives post moments critiques constitue le résultat final et conduit à une résolution des conflits générés (*figure 1*).

1. Moment critique

Par moment critique, Mahoney entend l'adoption d'un choix particulier parmi deux ou plusieurs alternatives possibles. Le terme critique renvoie à l'événement, une fois qu'une option particulière est faite, il devient progressivement plus difficile de faire marche arrière quand bien même plusieurs alternatives demeurent toujours disponibles et possibles. Deux éléments caractérisent les moments critiques. Le premier résulte du choix d'une option particulière parmi plusieurs alternatives, le second élément provient de l'irréversibilité de l'option choisie.

Par conséquent, si les alternatives de choix à opérer avant le moment critique offrent une large gamme de résultats possibles, au stade post moment critique, la trajectoire définie par le choix réellement fait réduit ce domaine de possibilité des résultats. Mahoney (2000 ; 2001) montre que les options disponibles et les choix effectués aux moments critiques sont typiquement enra-

Figure 2. Contingence dans une séquence d'auto-renforcement

Source : Mahoney, 2000

cinés dans des événements antérieurs dont l'origine se trouve être souvent une crise structurelle, une guerre ou un conflit majeur. Il utilise le terme de « conditions antécédentes » pour montrer le rôle de ces événements antérieurs dans la trajectoire suivie. Les conditions antécédentes déterminent les choix à effectuer. Leur degré d'impact varie et détermine souvent la vitesse du choix à opérer. Les moments critiques sont donc souvent ceux de contingences² dans lesquelles des événements imprévus peuvent avoir des impacts significatifs (figure 2).

2. Persistance structurelle

Les moments critiques produisent des effets *increasing returns* ou d'auto-renforcement, conduisent à des institutions qui ont tendance à persister et sont difficilement transformables. Mahoney (2000 ; 2001) définit ces effets par persistance structurelle. Analysant³ les facteurs de changements institutionnels, l'auteur différencie les causes de reproduction institutionnelle de celles qui les ont créées en premier lieu. Par conséquent, des institutions produites peuvent perdurer en absence de tout processus responsables de leur formation initiale. Thelen (*op. cit.*) en vient à critiquer

cette séparation des causes de reproduction et d'innovation institutionnelle. Cet auteur montre, à partir de l'exemple du système allemand de formation professionnelle de 1897, et précisément de la réponse du monde industriel au système d'apprentissage artisanal, qu'il n'est peut-être pas si utile que cela de faire une stricte séparation entre la stabilité et le changement institutionnel. Pour elle, le changement brutal de contexte peut impliquer une dose importante d'adaptation de la stabilité institutionnelle.

À la différence des périodes relativement contingentes de genèse des institutions, la reproduction institutionnelle est expliquée par des mécanismes dérivés des théories prédominantes. Une séquence de facteurs contingents peut a priori conduire à une sélection d'arrangements institutionnels donnée. Les reproductions institutionnelles peuvent être parfois tellement efficaces, qu'elles verrouillent un modèle institutionnel donné qui devient stable et s'auto-renforce. Dans une perspective fonctionnaliste et utilitariste de jeux d'acteurs, la durabilité des institutions dépend de leur nature à équilibrer les rapports de forces et les jeux d'intérêts entre les acteurs. Or, les institutions qui assurent de manière inégale la redistribution et répartition des coûts et bénéfices entre des individus en position de pouvoir différente sont de potentielles sources de conflits d'intérêts (Mahoney, 2001). Ainsi, des arrangements institutionnels peuvent persister quand bien même des individus rationnels préfèrent les

2. Contingence renvoie à l'incapacité de la théorie de prévoir ou d'expliquer de manière déterministe ou probabiliste l'occurrence des résultats spécifiques.

3. L'analyse non historique fonctionnaliste/utilitariste, culturelle et politique suggère que les mêmes facteurs qui comptent pour la genèse des institutions vont aussi compter pour l'analyse du changement institutionnel au cours du temps (Thelen, 2003).

changer en raison des jeux de rapport de force et de logique utilitariste entre les individus⁴ qui conduisent inévitablement à des conflits et à des séquences réactives.

3. Séquences réactives

Une séquence réactive renvoie à une série d'événements reliés d'une manière causale (Mahoney, 2000 ; 2001). Dans une telle séquence, chaque événement produit une série d'autres événements, c'est-à-dire un processus dynamique de réactions et de contre-réactions des acteurs. Les séquences sont réactives en ce que chaque événement est en partie la réponse à des événements antécédents. Les mécanismes conduisant aux séquences réactives diffèrent substantiellement de ceux de la reproduction institutionnelle. Ainsi, alors que les mécanismes de reproduction institutionnelle sont marqués par des processus d'auto-renforcement et de rétroaction positive, les séquences réactives sont-elles ponctuées par des processus de transformation et de « *backlash* » où il existe des possibilités de modifier les modèles institutionnels choisis. Un exemple illustrant ce phénomène en analyse a-historique est relatif aux arrangements institutionnels liant des individus aux rapports de force et de pouvoir inégaux et qui sont à la base des sources potentielles de conflits. Or, les conflits donnent rarement lieu à des résultats finaux stables dans une séquence réactive. Ils nécessitent souvent la formation de nouveaux modèles institutionnels par des mécanismes de rétroaction (Mahoney, 2000).

4. Ceux dotés de pouvoir ou qui tirent bénéfices des arrangements institutionnels existants résistent à sa transformation quand bien même ils sont inefficaces du point de vue collectif (Mahoney, 2000, p. 517).

Institutions et dynamiques des politiques cotonnières au Bénin

L'approche de la dépendance de sentier offre des éléments pour l'analyse des dynamiques des politiques cotonnières au Bénin. Les dynamiques d'évolution de ces politiques cotonnières de la fin du XIX^e siècle jusqu'en 2008 ont été périodisées en quatre séquences suivant les choix opérés durant les moments critiques. Jusqu'en 1960, la politique cotonnière de la France était menée de manière globale sur l'ensemble des pays de l'Afrique occidentale française (AOF) dont faisait partie le Bénin avant son indépendance en 1960. Nous décrivons et analysons ensuite ces politiques dans un cadre global avant de nous limiter au cas spécifique du Bénin.

1. 1895-1949

Les difficultés d'assurer l'augmentation de la production de coton dans un cadre institutionnel de régulation par le marché
L'évolution des politiques cotonnières du Dahomey (ancien nom du Bénin) et de l'AOF de 1895 est étroitement liée à la politique cotonnière et industrielle de la France. Elle a résulté des conditions antécédentes de blocage des cotonnades françaises dans les ports américains par la guerre de sécession de 1861-1865 (Fok, 1993 ; Levrat, 2007). D'où, le choix particulier en 1895 des industriels français de diversifier leur source d'approvisionnement en s'orientant vers l'AOF pour garantir et sécuriser les besoins de l'industrie textile française, qui caractérise le premier moment critique.

Le modèle institutionnel mis en œuvre est celui d'une régulation par le marché avec une moindre intervention publique. En conformité avec les règles et principes du marché, la France est restée hésitante et les premières initiatives pour développer la production cotonnière furent en général l'œuvre d'individus, d'explorateurs, d'administrateurs et de compagnies privées, lesquels constituent les principaux acteurs du

modèle institutionnel mis en œuvre. Le rôle et la détermination du gouvernement français étaient limités, celui-ci se contentant de suivre et d'entériner les décisions et les actions des autres acteurs. En termes de production institutionnelle, les industriels privés français fondent l'Association cotonnière coloniale (ACC) en janvier 1903 dans le but de faire pression sur les pouvoirs publics afin d'obtenir réellement leur engagement à l'image de la Grande Bretagne ou de l'Allemagne. Les principales missions de l'ACC étaient l'usinage et la commercialisation du coton afin d'assurer les importations de la France. Le modèle de marché a toutefois nécessité de manière exceptionnelle et transitoire une intervention publique pour juguler la crise économique de 1929 : le soutien des prix des produits coloniaux permit d'acheter le coton au-dessus des cours mondiaux grâce à une prime de production. Les principaux instruments économiques utilisés reposent sur une subvention de 5 400 000 francs accordée à l'ACC et une taxe spéciale de 1 franc par 100 kg sur le coton importé.

Le principe du marché et les séquences réactives qui sont liées posaient toutefois deux questions fondamentales :

- l'une portait sur le type d'exploitation cotonnière à promouvoir,
- l'autre sur la méthode à adopter pour amener les paysans de l'AOF à accepter et insérer le coton dans leur système de production.

Sur la première préoccupation et contrairement aux territoires d'Outre Mer, aux colonies allemandes et anglaises, la France choisit la promotion du système de la petite exploitation cotonnière⁵.

5. Les grandes plantations obligeaient à des déplacements de main d'œuvre qui rebutaient les indigènes, ainsi que les administrateurs contraints d'avoir recours au travail forcé. Les petites plantations permettent au contraire de maintenir les populations sur place.

Sur la seconde question, la liberté de choix plus conforme aux principes du marché était risquée. La question était particulièrement épineuse pour le coton qui dès cette époque faisait souvent figure de « *culture pauvre* », moins rémunératrice que d'autres cultures concurrentielles marchandes telles que le café ou l'arachide. La logique économique de marché pouvait constituer un frein et jouer en défaveur du développement du coton. Face aux règles de marché et aux avantages concurrentiels des autres cultures tropicales, le coton est déclaré culture de « *commandant* », une culture obligatoire et imposée aux paysans en 1912 (Fok, 1999). Les réactions des paysans ne permirent pas à la production cotonnière française de progresser jusqu'en 1923-1924.

L'incohérence des actions et la non-détermination des facteurs d'échec de cette politique cotonnière justifient d'autres séquences réactives et les solutions alternatives mises en œuvre qui, elles aussi, n'ont pas réussi à faire augmenter la quantité de coton fibre produite. Malgré les essais d'une culture cotonnière irriguée et la création de l'Office du Niger en janvier 1932 pour l'aménagement de 960 000 ha dont 510 000 ha de coton et 450 000 ha de riz avec d'importants investissements financiers et travaux forcés (Levrat, *op. cit.* ; Fok, 1993), le bilan des importations françaises de fibres de l'AOF et du Togo est particulièrement médiocre. L'ACC fut supprimée et remplacée par l'Union cotonnière de l'empire français (UCEF) en 1941.

En termes de résultats, jusqu'en 1914, l'essentiel des importations françaises provenait du Dahomey, l'un des premiers pays producteurs de coton en AOF avec des tonnages relativement importants. Le reste de la production venait du Soudan qui commença à exporter à partir de 1907 (figure 3). Mais l'engagement réel collectif des principaux acteurs obtenu en 1923-1924 permit d'augmenter les niveaux de production de manière substantielle.

Figure 3. Évolution des importations françaises de coton fibre entre 1903 et 1930

Source : Levrat, 2007

Les travaux de Levrat (*op. cit.*) soulignent trois catégories de raisons, dont deux économiques et une administrative, qui expliquent les résultats obtenus.

– La première raison économique tient au choix d'un modèle institutionnel de marché qui interdit toute discrimination de prix en faveur du coton, livré sans défense aux vicissitudes du marché.

– La deuxième raison économique résulte des mesures de protection accordées aux autres produits marchands (café, maïs, arachide ou banane) qui bénéficiaient d'un régime spécial de protection et de soutien des prix. Ainsi, le coton, contrairement à d'autres cultures tropicales, fut depuis longtemps, un produit inséré directement sur le marché, sans protection et soutien, qui se défendait mal avec des niveaux de production en dessous des espérances.

– La raison administrative provient de l'incohérence des efforts pour la vulgarisation du coton auprès des paysans. L'administration n'était pas elle-même convaincue de l'intérêt économique de cette culture, la traitant de « *parent pauvre* ». Ce qui entraîna une désaffection des paysans. Les conditions économiques étaient réunies pour que les paysans soient plus attirés par des productions susceptibles de leur assurer de plus fortes rémunérations avec de moindres efforts, en raison des protections dont elles bénéficiaient. Des travaux (Fok, 1993 ; Levrat, *op. cit.*) expliquent aussi les échecs de la politique cotonnière de 1895-1946, notamment par la divergence des intérêts

des acteurs (gouvernement, industrie textile, colonie).

2. 1946-1972

Un modèle institutionnel d'intégration économique de la production cotonnière

Les résultats mitigés de production de coton-graine durant la période précédente constituent les conditions antécédentes ou facteurs historiques d'une seconde période d'élaboration et mise en place d'une nouvelle politique cotonnière à partir de 1946. Ces facteurs historiques vont déterminer le second point de bifurcation de la politique cotonnière française en AOF en 1946 à travers les options sélectionnées dans un environnement d'événements contingents. L'UCEF, jugée trop dépendante des industriels français du coton, est remplacée par deux nouvelles institutions spécialisées, l'une dans les activités de recherche sur le coton et l'autre dans la production cotonnière. Ainsi, il a été créé en 1946 l'Institut de recherche du coton et des textiles exotiques (IRCT) et en 1949 la Compagnie française de développement des fibres textiles (CFDT), tandem chargé de la mise en œuvre d'une nouvelle politique cotonnière.

Ce choix critique déterminé à partir de l'incapacité du modèle précédent à assurer le développement de la production cotonnière, va déboucher sur un nouveau modèle institutionnel. Les choix opérés ont pour finalité de redéfinir de nouvelles stratégies d'actions et d'interventions.

Ainsi, à sa création, l'IRCT établit un réseau coordonné de stations de recherche dans l'ensemble de la zone cotonnière de l'AOF et mit un accent particulier sur la formation de techniciens cotonniers déployés dans les zones de production. A sa création en 1949, la CFDT avait pour mandat de reprendre en charge l'organisation des activités de commercialisation du coton-graine et de l'égrenage qui avaient été antérieurement réalisées, dans le modèle institutionnel précédent de marché, par des maisons de commerce (Chavanel, CFCI, Peyrissac, etc.) qui disposaient de leurs propres usines d'égrenage ou faisaient égrener le coton-graine dans les anciennes usines de l'ACC. La CFDT prit en charge l'égrenage dès 1950, réhabilita et créa de nouvelles usines modernes dans les nouveaux secteurs cotonniers.

Si, dans le modèle institutionnel précédent de marché, les maisons de commerce achetaient le coton-graine sans porter attention à sa qualité, pourtant essentielle pour la qualité de la fibre, la CFDT avait cependant un problème sur la qualité du coton-graine acheté aux paysans. D'autant plus que la qualité de la fibre primait pour les industriels français (longueur de la fibre, propreté et homogénéité). Dès 1950-1951, l'alternative institutionnelle introduite par la CFDT, et qui se trouvait en rupture avec la période précédente, a consisté à instituer un différentiel de prix suivant la qualité du coton-graine dans les zones qu'elle contrôlait afin d'inciter les paysans à trier leur coton-graine. Dans la même perspective, la réunion des acteurs à la conférence de Dakar en juin 1952 permit de résoudre un ensemble de problèmes institutionnels qui limitaient l'adhésion des producteurs et la progression de la production cotonnière. En particulier, elle détermina un plan de développement de la production, les moyens financiers pour sa réalisation ainsi que des règles de commercialisation et de prix de marché.

Face à l'inefficacité du modèle précédent de marché, à la volatilité des prix du coton et aux réactions des paysans, la conférence de Dakar recommanda la nécessité absolue de garantir un prix stable et suffisamment rémunérateur aux paysans, l'annonce précoce du prix d'achat avant le semis, le versement d'avances aux paysans au moment de l'ensemencement et l'organisation de marchés d'achat sous le contrôle de l'Administration. Elle recommanda également une assurance d'équilibre financier pour la CFDT en cas de chute des cours qui, faute de pouvoir être assurée dans l'immédiat par une caisse locale, fut prise en charge par les industriels grâce à la convention Unico⁶ de 1952. Dès 1953, en accord avec la CFDT, l'administration fixa le prix d'achat du coton-graine et un an plus tard la CFDT organisa la collecte et le transport du coton-graine vers les usines d'égrenage. Une caisse inter États de stabilisation des cours du coton, subventionnée par le fonds de soutien des textiles d'Outre-mer, fut établie en Haute Volta en 1955. Ces innovations institutionnelles ont produit des réactions positives chez les paysans tout en renforçant l'efficacité des mécanismes de coordination des acteurs. Elles permirent à la CFDT de s'orienter progressivement vers un nouveau modèle institutionnel d'intégration économique de la production, qui fut une des caractéristiques historiques du système de production coton en AOF.

Suivant le modèle d'intégration économique de la production, les modalités d'intervention de la CFDT ont été différentes d'un pays à un autre. Elles furent localisées au Dahomey, limitées principalement dans le département du Borgou. La production cotonnière et la direction du développement agricole lui furent confiées jusqu'à l'indépendance en 1960. Cette indépen-

6. La convention Unico a scellé l'engagement des industriels français à acheter effectivement le coton de l'AOF à un prix fixe, stable et garanti (Fok, 1993, 2006a).

Figure 4. Évolution de production et de superficie de coton entre 1953 et 1972 (Dahomey/Bénin)

Source : 1953-1960 : estimation des auteurs, d'après données AIC non publiées ; 1961-1972 : AIC, 2004, p. 85.

dance politique, non pas économique, manifestait pour beaucoup de pays de l'AOF, un désir d'autonomie vis-à-vis de la France. Toutefois, elle ne remit pas en cause le modèle institutionnel. La CFDT prit en charge l'encadrement cotonnier et vivrier du Borgou en 1962 puis obtint du Fonds d'aide à la coopération (FAC), le financement d'un programme de cinq ans (1964-1969) avec comme objectif le quadruplement de la production. Les relations entre la CFDT et les nouveaux États indépendants s'intensifièrent plutôt du fait de la volonté de ces derniers d'accroître leur production. Elles furent régies par des conventions décennales qui furent reconduites dans certains États jusqu'à la création de compagnies nationales avec le concours des ministères français de la coopération, des affaires étrangères et des finances, du Fonds européen de développement (FED) et de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) qui fournissaient des avances de fonds pour leur démarrage.

Les résultats de l'évolution des superficies et de la production de coton-graine (figure 4) à partir de ce modèle institutionnel d'intégration économique indiquent une nette augmentation grâce à une adhésion plus importante des producteurs à la culture cotonnière. Plusieurs auteurs ont étudié cette spécificité institutionnelle du système coton, qui a résulté d'un processus long de séquences d'actions et de réactions, de contradictions d'intérêts, de crises

et de résolutions entre les acteurs (Fok, 1993). Durant cette période, le modèle institutionnel d'intégration économique du système coton procède d'une bifurcation de trajectoire de développement avec la création de l'IRCT et surtout de la CFDT.

Les innovations institutionnelles de 1946-1972 qui se sont auto-renforcées progressivement marquent une rupture importante avec la période précédente. Cette rupture est liée au modèle institutionnel d'intégration économique qui tend à protéger la production cotonnière des vicissitudes du marché, à garantir un prix suffisamment rémunérateur, stable et garanti aux paysans puis résoudre définitivement l'appréhension négative de « *culture pauvre attribuée au coton* ». Les réactions des paysans ont été plutôt positives. Dès lors, le coton apparaît comme une production sûre et attrayante à laquelle adhère de plus en plus de paysans (Fok, 1993; Hugon, 2005, 2007). L'acteur principal du modèle institutionnel de 1946-1972 fut la CFDT dont les actions ont abouti à évincer les acteurs privés du marché de commercialisation et d'égrenage. Cette période est caractérisée par une rigidité, un effet de verrouillage (*lock-in*) institutionnel du système de production coton.

3. 1972-1991

Un dispositif institutionnel fortement encadré par l'État

Le modèle institutionnel d'intégration économique du système de production coton

caractérise la politique cotonnière en AOF jusqu'au nouveau choix opéré en 1972. Il constitue les conditions antécédentes d'une troisième période de développement de la production cotonnière. Elles tiennent à des facteurs exogènes politiques, en particulier au coup d'État militaire du 26 octobre 1972 et à l'instauration d'un régime d'inspiration marxiste-léniniste. La mise en œuvre de la nouvelle politique économique du nouveau régime découle du discours programme du 30 novembre 1972 qui définissait les objectifs du gouvernement militaire révolutionnaire. Le Dahomey changea d'idéologie et opta résolument pour une économie de type socialiste, avec la nationalisation du système économique et des secteurs vitaux de l'économie dont le coton en est le principal, pour un développement autocentré, une économie planifiée avec une priorité accordée aux productions vivrières.

Ce choix particulier de politique économique conduit logiquement à une production et reproduction institutionnelle qui modifie les rapports entre les acteurs, notamment entre la CFDT (acteur central de la période précédente) et le nouveau régime qui rompit ses relations avec celle-ci en 1975. La production de rente cotonnière subit l'influence de cette option politique, la priorité fut portée exceptionnellement vers la promotion des productions vivrières. Quatre institutions (Carder, Socad, Sonaceb et Sonagri), créées pour la mise en œuvre de la nouvelle politique économique et agricole et pour reprendre l'ensemble des activités de la CFDT, composaient le dispositif institutionnel avec des rôles bien définis. Ainsi, les activités d'exportation de coton furent confiées à la Société de commercialisation et de crédit agricole du Dahomey (Socad) en 1974 et à la Société nationale de commercialisation et d'exportation du Bénin (Sonaceb) en 1975. La Société nationale des produits agricoles (Sonagri) remplaça la Société nationale du coton (Sonaco) pour s'occuper du développement agricole. Des

Centres d'action régionale et de développement rural (Carder) sont créés en 1975 pour s'occuper de l'approvisionnement en intrants, de la vulgarisation, de l'encadrement, de la formation agricole, de l'égrenage du coton-graine et de la mise en place du crédit agricole aux paysans. En terme d'innovations institutionnelles, les Carder ont suscité et accompagné en 1976 la création des groupements villageois (GV) qui prirent en charge les activités de commercialisation du coton-graine, d'approvisionnement en facteurs de production (engrais, pesticides, équipements agricoles, etc.), de gestion et de récupération des crédits et paiement aux producteurs.

L'analyse des séquences réactives des acteurs montre que la politique de formation des GV rencontra un franc succès auprès des paysans et incita à une forte adhésion des paysans à la culture cotonnière. Plus intéressant, les ristournes qui leur étaient versées à titre de rétribution par la société cotonnière permettaient de produire des équipements publics dans les villages : écoles, dispensaires, magasins de stockage, puits, pistes rurales. Elle a permis également l'alphabétisation des paysans, la formation d'artisans ruraux pour aider à l'équipement et à l'entretien des machines agricoles, l'émergence d'une catégorie de paysans lettrés formés et compétents dans les tâches de gestion. Ainsi, les paysans et les GV, ainsi que les 4 structures sont devenus les principaux acteurs du modèle institutionnel de cette période.

En termes de résultats, on distingue deux types d'évolution. Dans un premier temps, après avoir atteint 49 795 tonnes en 1972-1973 la production de coton-graine connut une régression sur dix ans (*figure 5*). Dans un second temps, face aux résultats peu satisfaisants, il fallut attendre le retour au régime constitutionnel en 1978 et la mise en place des institutions prévues par la loi fondamentale pour assister à un changement de politique. L'intérêt économique des pouvoirs politiques n'est plus unique-

Figure 5. Évolution de production et de superficie de coton entre 1972 et 1991 (Dahomey/Bénin)

Source : AIC, 2004, p. 85

ment et exclusivement porté sur les productions vivrières mais de manière combinée entre production cotonnière et productions vivrières. L'interrelation économique des deux types de productions (coton et vivrières) permet à nouveau d'encourager la production de coton-graine en 1982. Le démarrage de projets de développement rural intégré dans les départements du Borgou, de l'Atacora et du Zou, la mise en place de politique, de crédits d'équipements agricoles, de gestion des facteurs de production et de commercialisation du coton-graine suscita l'adhésion des paysans. Les superficies et les productions de coton-graine ont connu une augmentation sensible à partir de 1982.

Les résultats positifs obtenus et les séquences réactives des acteurs ont rétroagi en suscitant de nouveaux arrangements institutionnels (Mahoney, 2001). Ainsi, face à l'augmentation des productions de coton-graine et alors qu'il n'y avait plus qu'une seule usine d'égrenage qui fonctionnait, et après avoir expulsé dans un premier temps la CFDT et rompu ses relations avec celle-ci, le Bénin lui fit de nouveau appel aux fins d'assistance technique à la nouvelle Société nationale pour la promotion agricole (Sonapra) en mars 1983, née de la fusion de la Sonaceb, de la Sonagri et du Fonds autonome de stabilisation et de soutien des prix des produits agricoles (FAS). La Sonapra reprenait un ensemble d'activités allant des

fonctions d'appui à la production, à la commercialisation, à l'usinage, à la stabilisation et au soutien des prix agricoles. Ce qui a conduit à une nouvelle forme institutionnelle d'intégration économique avec un acteur unique (Sonapra). Dans ce modèle institutionnel, la Sonapra assure l'ensemble des activités d'appui à l'approvisionnement en intrants, à la commercialisation du coton-graine, la transformation et l'exportation du coton fibre et le paiement aux paysans, etc. On s'aperçoit donc que le choix politique de 1972 n'a pas véritablement modifié le modèle institutionnel d'intégration de 1952. Il y a eu persistance structurelle, stabilité du modèle d'intégration qui s'est auto-renforcé malgré les perturbations extérieures qui ont permis à la Sonapra de se substituer à la CFDT. Cette persistance structurelle de 1972-1991 fut une continuité de celle 1946-1972. Toutefois, elle est caractérisée par une fragilité du système coton aux crises cotonnières sur le marché international. En effet, les crises⁷ cotonnières successives de 1984-1985 et 1991-1992 se sont traduites par un épuisement des fonds de soutien et de stabilisation des prix de la Sonapra avec pour conséquences, la chute des productions et des superficies cotonnières en 1989/1990.

7. Résultat d'une explosion de la production mondiale qui atteint 19,1 millions de tonnes, dépassant ainsi de 24 % le record historique de 1981-1982.

4. 1992-2008

Le Bénin à l'avant-garde de la libéralisation économique du secteur coton en Afrique de l'Ouest

Face aux conditions antécédentes liées aux impacts des crises cotonnières sur le système coton au Bénin (épuisement des fonds de soutien), des mesures ont été prises par les pouvoirs publics afin de les corriger ou au moins de les limiter. En particulier, un plan de réhabilitation sur la période 1988-1991 s'est mis en place et privilégiait une meilleure maîtrise des coûts de revient, la construction de nouvelles usines d'égrenage, la réorganisation du système de vente du coton fibre et la création en 1989 d'un Fonds de stabilisation et de soutien des prix des produits agricoles (FSS). Toutefois, le recours à des financements internationaux est apparu incontournable par une intervention des bailleurs de fonds engagés dans les projets cotonniers.

Ainsi, les impacts des crises cotonnières et le recours de la Sonapra à des financements extérieurs ont remis en cause l'efficacité du modèle institutionnel d'intégration de la production (Pursell et Diop, 1998). Ils ont conduit à un nouveau choix critique à partir de 1992. L'option particulière à choisir parmi les alternatives possibles et disponibles n'a pas été facilitée en raison des résistances et pressions tant à l'échelle du Bénin qu'à l'échelle internationale. Deux conceptions opposées de l'organisation du système coton en Afrique francophone s'affrontèrent. D'un côté, une conception de la Banque mondiale qui donne la priorité à l'économique, au marché et défend exclusivement une libéralisation économique et, de l'autre, celle sociale et de développement rural intégré préconisée par la France. Des travaux (Hugon et Mayeyenda, 2003) soulignent l'existence et la confrontation de trois alternatives de choix : celle de la CFDT qui insiste sur le maintien du modèle d'intégration, celle de l'Agence française de développement (AFD) et de la Coopération française qui veut des réformes tout en

garantissant des mécanismes stabilisateurs et des relations contractuelles, et enfin celle de la Banque mondiale qui prône la libéralisation et la privatisation du système intégré. Si la résistance aux réformes de libéralisation dans certains pays tels que le Mali ou le Burkina Faso avec l'appui de la France a retardé les changements institutionnels, en revanche, le Bénin⁸ a été le champ d'expérimentation d'une libéralisation économique accélérée et sans garde fou, avec le choix, au moment critique, de la libéralisation économique du système coton en 1992.

L'optique de libéralisation va impulser une nouvelle dynamique de création et d'innovations institutionnelles. En cela, la Lettre de déclaration de politique de développement rural de juin 1991 définissait les grandes orientations de la nouvelle politique sectorielle cotonnière. Celles-ci reposent sur la libéralisation de l'approvisionnement en intrants et la privatisation de l'égrenage qui vont provoquer des dynamiques institutionnelles. D'abord, le processus de libéralisation a nécessité une structuration et un renforcement de capacités des associations paysannes pour pouvoir affronter les acteurs privés plus puissants. La Fédération des producteurs du Bénin (Fupro-Bénin) fut créée en 1991 et regroupe environ 3 000 groupements villageois, 77 unions communales de producteurs et 6 unions départementales de producteurs. Ensuite, l'approvisionnement en intrants a été partiellement et progressivement ouvert aux acteurs privés en 1992 pour être totalement libéralisé en 1998. Le secteur de l'égrenage fut également ouvert partiellement aux investisseurs privés en 1995 et pour l'être totalement en 1998. L'ouverture du système coton aux acteurs privés s'est accompagnée d'une phase de densification institutionnelle dans le but de coordonner les différents acteurs du

8. Les conditions s'y prêtaient aussi : la Sonapra est une société 100 % d'État. Ce qui expliquerait la moindre résistance de la CFDT face à la pression des réformes de la Banque mondiale ; le gouvernement de l'époque y était favorable (Levrat, 2007).

système. Les associations paysannes créent, en 1998, la Coopérative d'approvisionnement et de gestion des intrants agricoles (Cagia⁹) pour organiser la distribution des intrants aux paysans suivant une procédure d'appel d'offre. L'Association interprofessionnelle du coton (AIC), regroupant les paysans, les égreneurs et les fournisseurs d'intrants est créée en 1999 pour gérer les services joints¹⁰ de la production et servir d'interface entre d'une part, l'État et les acteurs privés et de l'autre, entre les acteurs privés eux-mêmes. La Centrale de sécurisation et de recouvrement des paiements (CSPR) est créée en 2000 avec pour mission la répartition du coton-graine suivant un mécanisme d'attribution par quota de la production aux égreneurs, la récupération des crédits intrants et le paiement du prix du coton-graine aux paysans. Ces trois institutions de coordination et de régulation composent le dispositif institutionnel de marché qui caractérise la période 1992.

Les changements institutionnels ont produit de nouvelles règles de coordination, à savoir le paiement d'un acompte de 40% par les égreneurs avant le début de la commercialisation du coton-graine, la répartition de la production totale du coton-graine entre les égreneurs, l'octroi d'une commune à un seul distributeur d'intrants, la sélection des importateurs et distributeurs d'intrants sur la base d'un appel d'offre lancé par la Cagia, le financement conjoint des services joints de la production par les producteurs et les égreneurs, l'introduction de nouvelles méthodes de fixation des prix du coton-graine et des intrants, etc.

9. Elle est supprimée en 2006 pour manque de transparence et remplacée par la Commission intrant coton (CIC) avec les mêmes missions.

10. Concernent les services d'appui, techniques, commerciaux et d'infrastructures (vulgarisation, recherche, multiplication et distribution des semences, contrôle de qualité, maintenance du réseau routier), dont les compagnies cotonnières nationales assuraient jusqu'alors la prestation (Baffes, 2002).

Les séquences réactives découlant du modèle de marché et des institutions résultent des comportements économiques des trois principaux acteurs du système coton, à savoir les paysans, les égreneurs et les distributeurs d'intrants. Elles ont dérivé de plusieurs causes et facteurs. Les réactions des acteurs ont découlé du niveau ou du mécanisme de détermination des prix d'achat du coton-graine ou des prix des intrants, de la qualité des intrants fournis, de la sélection ou non de certains acteurs à participer à des activités au cours d'une campagne donnée. En effet, le référentiel de marché choisi exclut tout mécanisme de stabilisation (intra ou inter-annuelle) des prix. Après avoir été libéralisés, le prix de coton-graine et les revenus des producteurs sont indexés directement au cours mondial du coton. L'application d'un nouveau mécanisme de fixation du prix d'achat du coton-graine dit « formule de Waddell » soulève des dissensions et suspicions entre paysans et égreneurs (Fok, 2006b). Mieux, les paysans et les égreneurs n'arrivent pas souvent à une entente négociée du prix d'achat du coton-graine ou au montant de financement des services pourtant nécessaires pour la production marchande de coton-graine. Ce qui retarde, depuis lors, le démarrage effectif de la commercialisation du coton-graine. Les mêmes dissensions s'observent également entre les paysans et les distributeurs d'intrants qui ne s'accordent pas sur le niveau des prix des intrants (engrais, insecticides).

Les réactions de contestations et de dissensions des acteurs résultent souvent d'une remise en cause de certaines règles collectives de coordination. Elles ont dérivé d'abord de la non-sélection des dossiers d'appel d'offre de certains fournisseurs privés d'intrants par la Cagia. Ces réactions de contestations se sont ensuite élargies aux égreneurs, aux paysans et à leurs organisations professionnelles. L'incapacité des acteurs à trouver des réponses aux problèmes s'est accompagnée d'une multi-

Figure 6. Évolution de production et de superficie de coton entre 1991 et 2008 (Bénin)

Source : 1991-1998 : AIC, 2004, p. 85 ; 1999-2008 : AIC, 2010

plication d'organisations professionnelles. D'un seul réseau d'organisation de producteurs jusqu'en 2003, le système coton du Bénin compte aujourd'hui une dizaine de réseaux d'organisations paysannes et on peut dénombrer plusieurs organisations paysannes dans un même village. Le principe fondamental de régulation du système coton qui reposait sur l'annonce précoce du prix d'achat avant les semis dans le précédent modèle d'intégration économique s'est trouvé contourné. A plusieurs reprises, la fixation des prix d'achat du coton-graine a eu lieu à la fin de la récolte et le paiement aux paysans pouvait être effectif trois mois après la commercialisation (Kpadé, 2005). Les dérives se sont multipliées à plusieurs niveaux : retard dans la distribution des intrants et dans le paiement aux paysans, non remboursement des intrants par certains paysans, achats directs aux paysans par certains égreneurs sans passer par le mécanisme de régulation interprofessionnelle.

Les évolutions des productions et des superficies ensemencées de coton montrent une nette augmentation et une croissance régulière de 1992/1994 à 2004/2005 (figure 6). Ces évolutions sont aussi dues en partie à la dévaluation de 50% du franc CFA qui a induit une augmentation relative des prix payés aux producteurs et incité à une forte adhésion. Mais ces croissances de production et de superficie se sont estompées depuis 2005 avec les différentes séquences réactives et les conflits d'intérêts entre acteurs.

Le choix du modèle institutionnel de libéralisme économique est considéré comme une rupture historique par rapport aux deux précédents arrangements institutionnels d'intégration qui se sont auto-renforcés au cours du temps. Les reproductions institutionnelles qui ont découlé du choix critique de la libéralisation économique ont généré d'importantes séquences réactives. Elles ont aussi révélé une fragilité et une incapacité des acteurs à résister aux effets du marché qui créent des conflits d'intérêts qui ne sont rien d'autres que les résultats d'un désir d'appropriation du marché des intrants et de contrôle du marché de commercialisation du coton-graine par les acteurs privés. Les séquences réactives ont rétroagi sur des institutions (cas de la Cagia) empêchant ainsi leur stabilité et auto-renforcement.

Conclusion

L'intérêt de l'analyse par la dépendance de sentier des politiques cotonnières au Bénin tient à la spécification des moments critiques, des arrangements institutionnels mis en œuvre, des séquences réactives et des résultats obtenus pour chaque période d'évolution de ces politiques. Il indique sur la longue période 1895-2008, quatre moments critiques et trajectoires de développement ponctuées par différents modèles institutionnels et séquences réactives. Chaque modèle institutionnel résulte d'une option particulière faite au moment critique

par les acteurs de chaque période. Les trajectoires de ces politiques cotonnières ont évolué au cours du temps par une succession de continuités et ruptures de dépendances de sentier. Jusqu'en 1946, les relations économiques entre les acteurs sont celles de marché avec des dynamiques institutionnelles assez instables et non favorables à l'expansion de la production cotonnière. Les innovations institutionnelles d'accompagnement n'étaient pas spécifiques pour le Bénin, mais plutôt élaborées de manière globale pour l'ensemble des États de l'AOF. La période de 1946 avec le modèle d'intégration économique s'est surtout distinguée par sa persistance structurelle et ses effets positifs en termes d'ac-

croissement des productions et des superficies de coton. Les externalités positives du modèle d'intégration sont significatives en matière de développement économique et social des régions cotonnières du Bénin. L'option de libéralisation économique de 1992 avec son modèle de marché est en rupture avec les deux précédentes périodes (1946-1972 et 1972-1991). Elle est caractérisée par d'importantes innovations institutionnelles et séquences réactives dont les effets de rétroaction ne favorisent guère l'auto-renforcement et la persistance des institutions. Les conflits d'intérêts entre les acteurs du système coton résultent principalement de l'action du modèle institutionnel de marché choisi. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Arthur B. (1989). Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events. *The Economic Journal*, vol. 99, n° 394, March, p. 16-131.
- Association interprofessionnelle du coton AIC (2004). Annuaire statistique; campagne agricole cotonnière 2003-2004, Cotonou, 88 p. (consulté le 05/10/2010 sur http://www.aicbenin.info/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=27&Itemid=42)
- Association interprofessionnelle du coton AIC (2010). Statistiques production cotonnière sur 10 campagnes, Cotonou, 1 p. (consulté le 05/10/2010 sur http://www.aicbenin.info/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=27&Itemid=42)
- Baffes J. (2002). Vers une filière coton sans système de monopole : Responsabilité du secteur privé béninois. *Perspectives cotonnières*, Juillet, p. 6.
- Bassett T. (1988). The Development of Cotton in Northern Ivory Coast, 1910-1965. *The Journal of African History*, vol. 29, n° 2, p. 267-284.
- Boyer R. (2003). Les analyses historiques comparatives du changement institutionnel : quels enseignements pour la théorie de la régulation ? *Économie, Institutions, Pouvoirs*, n° 7, p. 167-203.
- David P. (1985). Clio and the Economics of QWERTY. *The American Economic Review*, vol. 75, n° 2, Papers and Proceedings of the Ninety-Seventh Annual Meeting of the American Economic Association, May, p. 332-337.
- David P. (2000). Path dependence, its critics and the quest for "historical economics". Evolution and Path Dependence in Economic Idea. *Past and Present*, 25 p.
- Fok M. (1993). *Le développement du coton au Mali par analyse des contradictions*. Montpellier, CIRAD, France, 207 p.
- Fok M. (1999). Histoire du développement de la filière cotonnière au Mali. Rôle et place des innovations institutionnelles. In « *Rôle et place de la recherche pour le développement des filières cotonnières en évolution en Afrique* », Montpellier, p. 19-26.

- Fok M. (2006a). Crises cotonnières en Afrique et problématique du soutien. *Biotechnology, Agronomy, Society*, vol. 10, n° 4, p. 311-323.
- Fok M. (2006b). Ajustements nationaux de mécanismes prix face aux fluctuations du prix mondial : les leçons du coton en Afrique zone Franc. In Boussard J.-M., Delorme H. (éd.) « *La régulation des marchés agricoles internationaux : un enjeu décisif pour le développement* », Paris, L'Harmattan, p. 91-112.
- Hugon Ph. (2005). Les filières cotonnières africaines au regard des enjeux nationaux et internationaux. *Notes et études économiques*, n° 23, p. 87-112.
- Hugon Ph. (2007). *Méso analyse de filières et politiques publiques. Illustrations par les filières cotonnières en Afrique : concept et méthode en économie des filières*. Montpellier, 36 p.
- Hugon Ph., Mayeyenda A. (2003). Les effets des politiques des prix dans les filières coton en Afrique zone franc : analyse empirique. *Économie rurale*, n° 275, Mai-Juin, p. 66-79.
- Kpadé C.-P. (2005). *Mutations institutionnelles dans la filière cotonnière au Bénin : une vision néo-institutionnelle*. Mémoire de master recherche en agro-économie, ENSAM, 132 p.
- Levrat R. (2007). *La culture cotonnière en Afrique Soudanienne de la zone Franc depuis les débuts de la colonisation : l'exemple du Cameroun*. Thèse de doctorat, Bordeaux 3, Université Michel de Montaigne, 903 p.
- Mahoney J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, n° 29, p. 507-548.
- Mahoney J. (2001). Path-dependent explanations of regime change: Central America in Comparative Perspective. *Studies in Comparative International Development; Spring 2001*, vol. 36, n° 1, p. 111-141.
- North D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Pierson P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, June, p. 251-267.
- Pursell G. (2001). *Cotton Policies in Francophone Africa*. Washington World Bank workshop on the cotton industry in West and Central Africa, 40 p.
- Pursell G., Diop M. (1998). *Cotton Policies in Francophone Africa*. Washington, World Bank, 150 p.
- Thelen K. (2003). Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique. *Économie, Institutions, Pouvoirs*, n° 7, 2003-2004, p. 13-43.