

La coordination et le suivi des activités de développement liées au coton Africain

Par PIERRE BERTHELOT et FABIO BERTI*

Genèse du Partenariat UE-Afrique sur le Coton

Le *Partenariat UE-Afrique sur le coton* est né en réponse aux inquiétudes des filières cotonnières africaines fortement affectées par la baisse des prix du coton au cours des années 1990 et au-delà de 2000. A l'occasion du *Forum de Paris*, en 2004, l'Union Européenne et les pays africains ont approuvé la création du Partenariat ainsi que son plan d'action.

Le Partenariat comporte deux volets : d'une part un volet « Commerce » visant l'établissement de relations commerciales équitables dans le cadre de l'OMC par le biais du Programme de Doha pour le développement; d'autre part, un volet 'Développement' ayant pour objectif l'amélioration de la compétitivité et de la valeur ajoutée des filières cotonnières africaines en optimisant l'impact sur le revenu du producteur.

Dans le sillage du Forum de Paris de juillet 2004, un *Comité d'Orientation et de Suivi ACP-UE sur le coton (Cos-coton-coton)* a été créé afin de suivre plus particulièrement le volet développement du Cadre d'Action, tout en tenant compte du volet commerce. Il a pour tâches prioritaires de superviser la mobilisation des ressources financières, de stimuler la mise en œuvre des actions convenues, de coordonner et de diffuser les informations disponibles sur le sujet. Le Cos-coton est composé de 11 membres représentant 5 catégories d'acteurs : les Etats ACP; l'Union Européenne représentée par la Commission et un Etat membre (France); les organisations d'intégration régionale représentées par l'UEMOA; les institutions paritaires ACP-UE (CDE, CTA); et le secteur privé (AProCA pour les producteurs, ACA pour les égreneurs, ACTIF pour les industriels de la transformation locale de la fibre). Le comité est actuellement présidé par l'Ambassadeur du Burkina Faso à Bruxelles, qui représente le Groupe coton ACP.

Le Cadre d'Action du Partenariat : outil de coordination et de suivi

Donnant suite à une des recommandations majeures de l'évaluation externe du Partenariat entreprise début 2009, le plan d'action du Partenariat a, depuis février 2010, fait place à un Cadre d'Action du Partenariat. Ce dernier réaffirme la pertinence du Partenariat UE-Afrique sur le coton et la nécessité de

le poursuivre en l'adaptant au contexte qui évolue aussi.

L'objectif global du Cadre d'Action est l'appui aux filières cotonnières africaines afin qu'elles contribuent au développement de l'agriculture et à la lutte contre la pauvreté. Son objectif spécifique est d'améliorer la compétitivité, la valeur ajoutée et la viabilité des filières cotonnières africaines en optimisant l'impact sur le revenu des producteurs.

Le Cadre d'Action est à la fois un document stratégique de référence et un outil de coordination et de suivi des actions menées dans le cadre du Partenariat UE-Afrique sur le coton. Six axes stratégiques d'intervention ont été définis sur la base d'une analyse des problèmes et des défis à relever, tels que perçus par les acteurs des filières cotonnières africaines (voir encadré). Document de référence, il sert de « prisme » à l'aune duquel sont jugées la pertinence et la cohérence d'activités de développement proposées pour le secteur. En bref, celles-ci doivent rejoindre un ou plusieurs des axes prioritaires du Cadre d'Action.

Outil de suivi et de coordination, il est mis à jour périodiquement en concertation avec le Mécanisme du Cadre consultatif pour l'aide au développement en faveur du coton de l'OMC, sur la base d'informations obtenues auprès des divers bailleurs de fonds et des organisations interprofessionnelles intervenant dans les filières cotonnières africaines. La publication semestrielle qui en découle permet au Cos-coton et aux partenaires de développement actifs dans le secteur de s'assurer de la coordination des activités mises en œuvre et d'identifier les synergies possibles. Ainsi, sur la base de la mise à jour datant d'octobre 2010, on recense des appuis au secteur s'élevant à environ 460 millions d'euros, dont 70% provenaient de la CE et de ses Etats membres. Les pays du C4, principaux producteurs de la région Afrique de l'ouest et

centrale, recevaient près de 50% du soutien fourni par l'UE. (www.acp-coton.org)

Tout en suivant la mise en œuvre de toute ac-

Le Cadre d'Action traduit les objectifs du Partenariat à travers six axes stratégiques d'intervention définis sur la base d'une analyse des problèmes et des défis à relever tels que perçus par les acteurs des filières cotonnières africaines :

1. L'amélioration de la capacité à élaborer, suivre, évaluer et actualiser des stratégies nationales et régionales sur le coton
2. L'amélioration de l'environnement institutionnel des filières cotonnières, de leur organisation interne et de leur efficacité
3. L'amélioration de la compétitivité des filières cotonnières africaines
4. La réduction de la vulnérabilité des filières cotonnières
5. L'accroissement de la valeur

ajoutée générée par les filières cotonnières, et

6. Le renforcement de l'efficacité et de l'efficacité de la coordination au niveau international, régional et national. L'axe stratégique n°3 se subdivise en deux sous-axes stratégiques :
 - 3A. L'amélioration des facteurs externes de la compétitivité des filières cotonnières (réduction des soutiens au coton des pays producteurs développés, amélioration des règles d'accès aux marchés)
 - 3B. L'amélioration des facteurs internes de la compétitivité des filières cotonnières (accès au commerce, appui à l'innovation technologique et amélioration de la productivité et de la qualité).

de soutien au coton africain, le Cos-coton a porté une attention particulière au volet coton du *Programme tous ACP relatif aux produits de base agricoles* (« All ACP Agricultural Commodities Programme », AAACP, www.euacpcommodities.eu) en raison de la dimension multirégionale du projet. Lancée en septembre 2007, cette initiative financée par l'UE à hauteur de 45 millions d'euros aborde les thématiques liées aux produits de base agricoles au moyen d'une approche innovante. Celle-ci consiste à mettre l'expertise de cinq organisations internationales (Banque mondiale, CRC, CNUCED, FAO, ITC/CCI) au profit des filières agricoles ACP à travers un unique guichet, et à fournir un cadre favorable à la promotion des objectifs de la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*, particulièrement en ce qui concerne la complémentarité, la cohérence et la coordination de l'assistance technique.

Le mandat du programme se concentre sur l'appui à :

- la formulation de stratégies sur les produits de base ;
- la mise en œuvre de telles stratégies, y com-

pris à travers le renforcement des capacités des organisations de producteurs, la promotion des bonnes pratiques agricoles et un meilleur fonctionnement des marchés ;
- l'introduction et le soutien à une plus large utilisation d'instruments de gestion de risques fondés sur le marché ;

Le volet coton du programme tous ACP relatif aux produits de base¹

Un tiers des ressources du programme (15 millions d'euros) est dédié à l'appui à la mise en œuvre du Partenariat UE-Afrique sur le coton. Suivant un processus de sélection basé sur des consultations avec les régions ACP, et un examen approfondi des propositions par le Cos-coton, une quarantaine d'interventions ont été approuvées par le Comité de pilotage du programme AAACP. Les paragraphes suivants illustrent l'approche du programme à quelques-uns des défis principaux du secteur, tels que repris par les axes stratégiques d'intervention du Partenariat.

Interventions en soutien de la formulation de stratégies

Le premier point du mandat AAACP rejoint l'axe stratégique n° 1 du Partenariat. Tous deux proposent l'amélioration de la capacité à élaborer, suivre, évaluer des stratégies nationales et régionales sectorielles comme point de départ pour assurer la durabilité à long terme d'un secteur donné, ici le coton. La spécificité de l'exercice de développement de stratégies par l'AAACP, notamment à travers l'expertise du CCI/ITC, de la FAO et de la CNUCED, réside principalement dans son caractère participatif et son recours à l'analyse « chaîne de valeur ». Ainsi, il vise à réunir les représentants de tous les maillons de la chaîne de valeur pour un diagnostic du secteur et pour l'identification en commun des goulots d'étranglement prioritaires dans le but de dégager des solutions. Dans le cas du coton, cet exercice crée aussi une plateforme de dialogue (cadre de concertation) réunissant à la fois des représentants des organisations professionnelles et des institutions publiques concernées.

En soutien à la mise en œuvre du Partenariat UE-Afrique sur le coton, l'AAACP finance le développement ou la mise à jour de stratégies régionales coton dans les quatre régions d'Afrique.

Afrique de l'ouest : Le programme intervient dans l'actualisation de l'Agenda coton-textile de l'UEMOA (2003) en rassemblant les acteurs tant privés que publics des secteurs cotonniers de la région. Le processus a débouché, en novembre 2010, sur un atelier de validation de la « Stratégie révisée de mise en œuvre de l'Agenda pour la compétitivité de la filière Coton-Textile (ACT) dans l'UE-

MOA (2011-2020) », dont l'ouverture fut honorée par la présence de pas moins de quatre commissaires de l'organisation régionale. Il est prévu que les chefs d'états de la région donnent leur aval à ce document actualisé en mars 2011.

Afrique centrale : La région a opté pour une stratégie distincte de celle de l'Afrique de l'ouest, afin de prendre en compte ses spécificités. Des discussions avec la CEEAC et la CEMAC pour statuer sur la démarche à suivre ont débouché sur la proposition d'un atelier de consultation qui s'est déroulé fin mars 2011 à Douala au Cameroun.

Le premier point du mandat AAACP rejoint l'axe stratégique n° 1 du Partenariat. Tous deux proposent l'amélioration de la capacité à élaborer, suivre, évaluer des stratégies nationales et régionales sectorielles comme point de départ pour assurer la durabilité à long terme d'un secteur donné, ici le coton.



« Courtesy ITC/AAACP »

Afrique de l'est et australe : Encouragé par le Cos-coton, le programme a apporté son soutien à la finalisation d'une stratégie coton-textile pour la région, dont le processus avait déjà débuté avant le lancement de l'AAACP. Cette stratégie régionale : « *Regional strategy for cotton-to-clothing value chain* » a été officiellement lancée le 4 juin 2009. Elle a reçu l'aval tant des chefs d'état des pays membres de la SADC que ceux membres du COMESA, soulignant par là même, le large consensus autour de la stratégie.

Mise en œuvre de stratégies

Ce volet du programme AAACP recouvre une large palette d'interventions et s'adresse particulièrement aux axes stratégiques nos. 3B (amélioration des facteurs internes de la compétitivité des filières cotonnières) et 4 (réduction de la vulnérabilité des filières cotonnières) du Cadre d'Action du Partenariat. A titre illustratif, nous proposons ci-dessous quelques exemples d'intervention en vue de solutionner des défis majeurs identifiés par les acteurs cotonniers :

La question de la productivité : Un projet visant à appuyer les capacités locales au Bénin, au Burkina Faso et au Mali à adopter de Bonnes Pratiques Agricoles (BPA) et la

Gestion intégrée des déprédateurs (GID) pour les systèmes cotonniers associés aux systèmes agro-pastoraux, est mis en œuvre par la FAO dans le cadre du AAACP. Ce projet soutenu à hauteur de 1,5 million d'euros par le AAACP, vise l'accroissement de la productivité et de la qualité du coton cultivé au Bénin, au Burkina Faso et au Mali à travers l'approche 'champ-école'. Celle-ci consiste à encourager l'apprentissage par l'action : des cotonculteurs sont regroupés pour gérer eux-mêmes, avec le soutien d'un facilitateur, un ensemble d'expériences portant sur les pratiques culturales et la gestion des prédateurs dans leurs propres conditions d'opération.

Des résultats prometteurs pour l'amélioration de la productivité ont été obtenus. Ils demandent à être confirmés et davantage généralisés. Des expériences semblables sont en cours en Afrique de l'est et australe. Avec un cofinancement du CFC, le programme cible les petits producteurs est-africains et entend les aider à augmenter le rendement mais aussi les revenus liés à la production cotonnière en démontrant la pertinence économique et écologique de la gestion intégrée des cultures. Cette intervention, conçue comme un projet pilote, générera des résultats, de l'information ainsi que des expériences qui pourront être reproduites dans d'autres communautés de petits producteurs.

La question de la qualité du coton africain :

La compétitivité du coton africain sur le marché international est entravée par la question de sa qualité. C'est surtout la perception de cette qualité par les acheteurs qui pose problème et qu'il faut rectifier. Néanmoins, le Cos-coton a fortement encouragé les organisations internationales partenaires du AAACP à se pencher sur la question de la qualité du coton africain dans sa globalité. Ainsi, en cofinancement avec le CFC, le programme promeut une méthode standard pour la mesure instrumentale du coton qui est appelée à remplacer le classement manuel à terme. Ce projet d'un coût total de 6,3 millions d'euro comprend entre autre des programmes de formation et l'établissement au Mali et en Tanzanie de centres techniques régionaux qui viendront en appui aux laboratoires nationaux concernés, notamment pour la certification des exportations.

Une deuxième composante de cette mobilisation en soutien à la promotion de la qualité du coton africain a trait à la prévention de la contamination du coton graine. Ce projet de cinq mil-

¹ Le COS-coton a accédé plus de 160 appuis spécifiques au coton africain depuis 2004, une majorité d'entre eux étant apportés par la Commission européenne et ses États membres, principalement la France/AID, l'Allemagne et les Pays-Bas. Le présent article se concentre sur les appuis du AAACP en raison du caractère multilatéral d'un grand nombre de ses activités.

lions d'euros, dont à peu près la moitié provient du AAACP, est mis en œuvre à travers une collaboration entre la Banque mondiale, le CFC et le CCI. Il facilite entre autres la formation des producteurs et autres acteurs de la chaîne tels que le personnel chargé de manutention et les transporteurs. Il fournit aussi aux producteurs les moyens nécessaires pour la récolte - « clean kits ». La contribution de la Banque mondiale s'attarde sur les questions institutionnelles et les mesures incitatives.

Le CCI complète cet appui en établissant des liens entre consommateurs de la fibre (les filateurs) et les acheteurs qui recherchent du coton de haute qualité. La démarche s'inscrit dans un cadre plus large de promotion du coton africain orientée vers la demande en vue d'approfondir la connaissance des marchés par des contacts directs entre opérateurs africains et utilisateurs, en particulier dans les pays émergents (Chine, Inde...) et dans le contexte de soutien à des initiatives de développement de coopérations Sud-Sud.

La gestion des risques agricoles

Un des objectifs majeurs du programme AAACP consiste à introduire dans les pays ACP et à y répandre l'utilisation de divers instruments de gestion de risques, notamment les risques prix et les risques climatiques. Ce volet du programme vise la sensibilisation des utilisateurs potentiels (organisations de producteurs, associations interprofessionnelles, négociants, transformateurs, financiers, gouvernements) ainsi que le renforcement de leurs capacités. Les activités financées par le programme et mises en œuvre par la Banque mondiale et la FAO incluent (i) de la formation, (ii) l'évaluation du risque des filières, des stratégies et des produits, et (iii) le transfert de capacités d'expertise dans les régions concernées.

L'avenir de la coordination et du suivi des activités de développement coton

Le renforcement de la coordination et le suivi des activités du volet développement du Partenariat constituant un élément clé pour lui permettre d'atteindre son objectif, d'autant que les

activités du AAACP se terminent fin 2011. Une des recommandations majeures de l'évaluation à mi-parcours du Partenariat a été la décentralisation du Cos-coton qui consiste à le rapprocher des acteurs du terrain en maintenant un

Une des recommandations majeures de l'évaluation à mi-parcours du Partenariat a été la décentralisation du Cos-coton qui consiste à le rapprocher des acteurs du terrain en maintenant un ancrage au niveau de Bruxelles. Cette décentralisation est actuellement en cours et se traduit, dans un premier temps, par la mise sur pied de points focaux coton dans les principaux espaces économiques régionaux africains concernés par le coton (COMESA/SADC, UEMOA/CEDEAO, et CEEAC/CEMAC).



« Courtesy ITC/AAACP »

ancrage au niveau de Bruxelles. Cette décentralisation est actuellement en cours et se traduit, dans un premier temps, par la mise sur pied de points focaux coton dans les principaux espaces économiques régionaux africains concernés par le coton (COMESA/SADC, UEMOA/CEDEAO, et CEEAC/CEMAC).

Sur le terrain, la décentralisation du COS-coton devrait se traduire par la présence durable d'une expertise coton au sein de ces régions, chacune dotée d'une stratégie sectorielle coton. Son rôle sera important dans l'accompagnement et l'animation des cadres de concertation public-privés mis en place, en particulier pour le suivi, la mise en œuvre et l'actualisation des stratégies régionales. Dans cette démarche, il sera également primordial de veiller à la complémentarité (subsidiarité) entre les stratégies régionales et les stratégies nationales tout comme celles développées par les associations professionnelles régionales (AProCA, ACA). A plus long terme, il

faut aussi souligner la nécessité de mettre en cohérence ces stratégies sectorielles coton avec les politiques agricoles aux niveaux national, régional et panafricain (CAADEP). Complémentairement, un défi de taille des appuis futurs au coton africain est de permettre aux principales associations professionnelles de cette filière, par le renforcement de leurs capacités, de dépasser le stade de « bénéficiaire » pour devenir également « acteur » de leur propre développement. Par ailleurs, la décentralisation du COS-coton devrait contribuer à améliorer la pertinence et la cohérence de l'information et de la communication entre les filières cotonnières africaines et l'ensemble des parties prenantes au développement du coton africain.

Dans ce contexte, avec la clôture prochaine du AAACP, la question de la durabilité/pérennité du Cos-coton et de sa structure décentralisée reste posée. Des solutions sont en cours d'élaboration, notamment à travers une étude de formulation d'un nouveau programme coton intra ACP qui pourrait être financé par le dixième FED, mais également par une prise en charge progressive de la coordination et du suivi des activités de développement coton par les parties prenantes elles-mêmes. ■



« Courtesy ITC/AAACP »

PIERRE BERTHELOT



**Pierre Berthelot est en charge du Secrétariat du Cos-coton et expert en innovation au sein de l'Unité de coordination au sein de l'Unité de coordination des programmes tous ACP relatif aux produits de base agricoles.*

FABIO BERTI



Fabio Berti est chargé de recherche à l'Université de Liège, Gembloux Agro-Bio Tech, Unité d'économie et développement rural, et expert coton en appui au programme tous ACP relatif aux produits de base agricoles.