## L'AFD et le secteur coton : une volonté renouvelée d'accompagner les filières africaines



## **TANGUY VINCENT**

Responsable équipe projet au sein de la division Agriculture, Développement Durable, Biodiversité du département Transition Ecologique et Ressources Naturelles de l'Agence Française de Développement AFD and the cotton sector: a renewed desire to support African sectors

Créée en 1941, l'Agence Française de Développement (AFD) est l'opérateur de l'aide au développement bilatérale de la France. Elle s'engage sur des projets qui améliorent concrètement le quotidien des populations, dans les pays en développement, émergents et l'Outremer. Visant à accompagner la transition vers un monde plus sûr, plus juste et plus durable, l'Agence inscrit pleinement son action dans le cadre des objectifs de développement durable (ODD). Institution financière présente dans 110 pays via un réseau de 85 agences, l'AFD finance aujourd'hui plus de 3 600 projets dans les domaines des ressources naturelles, de l'environnement, de l'éducation, de la santé, de l'eau et de l'assainissement. des infrastructures et du développement urbain et en faveur du développement du secteur privé. Depuis plusieurs décennies, l'AFD apporte son soutien aux filières cotonnières en Afrique francophone.

Quasi exclusivement pluviale, familiale et non motorisée, la culture du coton a historiquement joué un rôle majeur dans le développement économique de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre (AOC) et demeure aujourd'hui une source de revenu pour plus de 20 millions de ruraux.

Ayant bénéficié du soutien initial des pouvoir publics français (via la Compagnie Française Des Textiles), de celui des Etats devenus indépendants et des bailleurs de fonds, la production dans les pays de la zone CFA a connu une spectaculaire progression à compter du milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle. Ce développement s'est fait dans le cadre de filières intégrées caractérisées par la présence d'une société cotonnière nationale publique unique assurant l'égrenage et la commercialisation de la fibre ainsi que l'encadrement technique des agriculteurs et la fourniture d'intrants. Il a été rendu possible par un contexte favorable marqué par des cours élevés.

Le retournement des marchés mondiaux des matières premières et la crise de la dette à l'origine du lancement des programmes d'ajustement structurel ont conduit les Etats d'Afrique de l'Ouest et du Centre à s'engager dans une libéralisation et une privatisation des principaux secteurs économiques dont l'agriculture. Le coton, culture de rente pourvoyeuse importante de devises, n'a pas été immédiatement impacté et a pu bénéficier de l'avantage compétitif généré par la dévaluation du franc CFA en 1994. La chute des cours à compter de la fin des années 90, couplée à l'affaiblissement du

The French Development Agency (AFD), which was founded in 1941, is France's leading bilateral aid agency. It assists projects that bring concrete improvements to the daily life of populations in developing, emerging and partner countries. Aiming to foster the transition towards a safer, fairer and more sustainable world, the agency bases its action on the Sustainable Development Goals (SDGs). A financial institution present in 110 countries via a network of 85 branches, the AFD now finances over 3,600 projects relating to natural resources, the environment, education, health, water and sanitation, infrastructure and urban development, and expanding the private sector. For decades, the AFD has supported the cotton industry in French-speaking Africa.

Almost exclusively rainfed, family-run and nonmotorized, cotton growing has long played a major role in the economic development of several Western and Central African (WCA) countries and still remains a source of income for over twenty million rural residents.

First supported by the French authorities (via the Compagnie Française des Textiles), newly independent states and investors, production in CFA countries grew spectacularly from the mid-19th century onwards. The growth occurred within integrated sectors led by a single national cotton company responsible for ginning and marketing the fibre as well as supervising the growers and supplying the inputs. It was made possible by a favourable climate marked by high prices.

The global downturn in raw materials markets and the debt crisis triggering the launch of structural adjustment programmes led Western and Central African states to liberalize and privatize their main economic sectors, including agriculture. Cotton growing, a major currency earner, was not immediately affected and benefitted from the competitive advantage generated by devaluation of the CFA franc in 1994. Falling prices from the late 1990s, however, coupled with the weakness of the US dollar, significantly penalized the cotton companies that were already struggling with poor management. In this context, the monopolistic state system was called into question, leading to part or full privatization, the division of public companies and investment from growers. The shift explains the huge diversity of industry structures currently seen amongst African countries, varying from market-driven competitive sectors (e.g. Benin) to national monopolies maintaining the longstanding vertically integrated operating model (e.g. Mali).

dollars US, a cependant fortement affaibli des sociétés cotonnières déjà pénalisées par une gouvernance déficiente. Dans ce contexte, le système monopolistique étatique a été remis en cause aboutissant à des processus plus ou moins achevés de privatisation, découpage des sociétés publiques et de prise de participation des producteurs. Cette évolution historique explique la grande diversité de montages institutionnels actuellement observée suivant les pays allant des filières concurrentielles basées sur le marché (cas du Bénin) aux monopoles nationaux qui ont maintenu le modèle historique de fonctionnement verticalement intégré (cas du Mali).

A compter des années 2000, un ensemble de facteurs exogènes (baisse des cours de la fibre couplée à une volatilité croissante, évolution défavorable des taux de change, augmentation du prix du pétrole et donc du coût des intrants, de l'énergie et des transports, subvention des pays du Nord et concentration du négoce) ont eu de forts impacts sur les filières cotonnières et certaines dissensions sur les réformes à mener se sont fait jour. Ceci a conduit à un désengagement relatif des bailleurs de fonds de la filière dont l'AFD.

## Aujourd'hui de nombreux éléments plaident en faveur d'un réinvestissement dans ces filières :

- L'importance stratégique du coton pour les revenus et l'emploi : on estime qu'environ 3 millions de ménages cultivent le coton en AOC. Il s'agit d'une source de revenu majeure pour ces petites exploitations (moins de 2 ha) dont certaines situées dans des zones où les cultures de rente alternatives sont peu nombreuses.
- Une contribution majeure pour l'atteinte des objectifs de sécurité alimentaire : la culture du coton constitue la clef de voute de systèmes de productions diversifiés dans lesquels les cultures vivrières dont les céréales ont une part dominante. Il existe une interdépendance entre la production de coton et certaines cultures alimentaires majeures comme le maïs. La préservation de l'équilibre coton-vivriers apparait donc être un enjeu fondamental dans la plupart des pays producteurs.
- Un effet d'entraînement sur l'agriculture pluviale des zones de savane : les filières coton ont historiquement joué un rôle majeur dans la diffusion du progrès technique et de l'innovation auprès des exploitations familiales, dans leur insertion dans des systèmes de crédit bancaires ainsi que dans la structuration et la professionnalisation des organisations de producteurs. Cela a permis l'émergence de systèmes de production économes en eau et en carburant au sein desquels une intensification agroécologique est possible et souhaitable.
- Un facteur de cohésion territoriale qui contribue à fixer les populations : la culture cotonnière a permis un désenclavement des zones rurales. Le prix unique du coton et des intrants pratiqué dans la plupart des pays constitue par ailleurs un facteur de cohésion sociale/territoriale. Enfin, les revenus du coton et les projets associés à ces filières permettent l'acquisition de biens à usage collectif et contribuent à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural.
- Au niveau macroéconomique, le coton constitue une source de devise fondamentale des Etats et pèse de façon importante dans les balances commerciales.

Sur la période récente, les interventions des bailleurs de fonds dont l'AFD se sont principalement concentrées sur la restructuration des filières (privatisation, libéralisation, renforcement des acteurs et des organisations/outils interprofessionnels) avec des résultats inégaux. Une attention particulière a été portée à la gestion des groupements de producteurs. Certains pays ont, à des degrés divers, développé

From the 2000s, a range of exogenous factors (falling fibre prices coupled with growing volatility, worsening exchange rates, increasing oil prices raising the cost of inputs, energy and transport, subsidizing in developed countries and diminishing trade) had major impacts on the cotton industry, prompting disagreement over the reforms to be made. That led to the withdrawal of some industry investors, including the AFD.

## Today several factors call for reinvestment in the sectors:

- The strategic importance of cotton for income and employment: it is estimated that approximately three million households grow cotton in WCA. It is a major source of income for these small farms (less than 2 ha), some of which are located in areas with few alternative profitable crops.
- A major contribution to achieving food security targets: cotton growing is the cornerstone of diversified production systems including crops such as grains. There is interdependence between cotton production and major food crops like corn. Therefore, maintaining the cotton/foodstuff balance appears essential in most producer countries.
- A ripple effect on the savannah areas' rainfed agriculture: historically the cotton industry has played a major role in taking technical progress and innovation to family-run farms, giving them access to bank loans, and structuring and professionalizing growers' organizations. That has enabled the emergence of waterand fuel-efficient production systems within which agroecological intensification is possible and desirable.
- A factor in community cohesion that contributes to settling populations: cotton growing has improved access to rural areas. The set cotton and input prices charged in most countries are also a factor in social/community cohesion. Finally, the revenue generated from cotton and related projects make it possible to buy goods for collective use and contribute to improving living conditions in rural environments.
- At macroeconomic level, cotton is an essential source of currency for states and has a significant effect on trade balances.

The recent interventions of investors including the AFD have largely concentrated on restructuring the sectors (privatization, liberalization, strengthening of the stakeholders and interprofessional organizations/ tools), with unequal results. Particular attention has been paid to managing associations of growers. Some countries have, to varying degrees, developed interprofessional tools and mechanisms. The best example may be the fonds de lissage adopted in Burkina Faso in late 2006. Based on an innovative price risk management mechanism, the fund received an initial AFD contribution in the form of a &15 M loan supplemented by &4.4 M in subsidies (in 2007 and 2013). Direct support for growers (equipment, farming advice, etc.) and agricultural research have generally been less significant than institutional support.

Today, the subsequent development of the WCA cotton industry calls for targeted action involving various financial tools (subsidies, lower-interest loans, guarantees, etc.). To be effective, support from technical and financial partners should be provided within tripartite State/cotton company/producer partnerships.

Increasing field productivity (land and labour) is the first challenge to overcome. Although recent production, driven by favourable climate conditions and healthy growth in prices, has risen overall, the rise is largely linked to expansion of the cultivated areas amidst stagnating, or even falling for some regions, yields. The decline in soil fertility, nonrenewal of cotton varieties and lack of innovation in cotton plant health are factors explaining the widening gap in production



des outils et mécanismes interprofessionnels. L'exemple qui pourrait apparaitre le plus abouti est le fonds de lissage adopté fin 2006 au Burkina Faso. Basé sur un mécanisme innovant de gestion du risque prix, ce fonds a bénéficié d'un abondement initial de l'AFD par le biais d'un prêt de 15 M€ complété par 4,4 M€ de subventions (en 2007 et 2013). Les appuis directs aux producteurs (équipement, conseil agricole,...) et à la recherche agricole ont globalement été moins soutenus que les appuis institutionnels.

Aujourd'hui, le développement ultérieur des filières coton en AOC appelle des interventions ciblées pouvant mobiliser différents outils financiers (subventions, prêts plus ou moins bonifiés, garanties). Ces appuis des partenaires techniques et financiers devront, pour être efficaces, s'inscrire dans le cadre de partenariats tripartites Etat/société cotonnière/producteurs.

La progression de la productivité au champ (de la terre et du travail) est le premier défi à relever. Si la production, portée par des conditions climatiques favorables et une bonne orientation des cours, a globalement progressé sur la période récente, cette hausse est largement reliée à une extension des surfaces cultivées dans un contexte de stagnation voire, pour certaines régions, de baisse des rendements. La baisse de la fertilité des sols, l'absence de renouvellement des variétés de coton et le manque d'innovation dans le domaine de la protection sanitaire du cotonnier sont des facteurs explicatifs de l'accroissement constaté des écarts de productivité entre les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre et les principaux pays producteurs chez qui l'irrigation s'est fortement développée. Il est aujourd'hui nécessaire de réintensifier les itinéraires techniques selon des modalités économes en intrants (sans recours aux plantes génétiquement modifiées) et en définissant les conditions de développement d'une mécanisation/ motorisation durable. Cette nécessité est d'autant plus prégnante que les effets du changement climatique vont, à l'avenir, impacter fortement les principaux bassins de production.

between Western and Central Africa and the main producer countries where irrigation is strongly developed. It is now necessary to refocus on input-efficient technical processes (without resorting to genetically modified plants) and define the conditions for developing sustainable mechanization/motorization. The need is especially great as climate change will have significant effects on the primary production areas in the future.

The subsequent strengthening of growers and their organizations is a second strategic area for action. Growers' and interprofessional organizations are stakeholders essential to the cotton industry's continuity. Although the WCA sectors appear structured overall with well-organized growers able to make their voices heard, much is still to be done to further strengthen their organizations, which now have critical roles. The continued development of management consulting (payment failures have historically caused major crises) aimed at family-run farms and literacy also appear essential.

Quality promotion is a third major issue. Although the CFA area carries much weight in the global cotton trade, it is insufficient for French-speaking African countries, whose industry strategies are also uncoordinated, to influence global prices. In this context, the development of local fibre processing could claim a greater share of the added value but the conditions for such development are not now met (cost and unavailability of energy, competition from Asian countries and secondhand clothes, etc.). Better promotion of African cottons appears to be a more effective area for action. Although the quality of the cotton grown in many African countries is recognized, it is poorly promoted and does not receive an appropriate premium. Structured quality programmes would enable market segmentation benefitting most WCA producer countries. That will necessitate the launch of incentivizing systems for remunerating growers and targeted communication/marketing initiatives downstream from production. The development of organic or fair-trade production could make it possible to promote already very efficient growing systems whilst

Le renforcement ultérieur des producteurs et de leurs organisations est un deuxième axe stratégique d'intervention. Les organisations de producteurs et les interprofessions constituent en effet des acteurs essentiels de la pérennité du secteur cotonnier. Si les filières d'AOC apparaissent globalement structurées avec des producteurs bien organisés et à même de faire entendre leur voix, beaucoup reste à faire pour renforcer davantage leurs organisations dans un contexte où certaines fonctions critiques leur ont été transférées. La poursuite du développement du conseil de gestion (les défaillances de paiement ont historiquement été à l'origine de crises profondes), du conseil à l'exploitation familiale et de l'alphabétisation apparait également essentielle.

La valorisation de la qualité constitue une troisième thématique majeure. Malgré le poids important de la zone CFA dans le commerce mondial du coton, celui-ci n'est pas suffisant pour que les pays d'Afrique francophone, dont les politiques d'intervention sur le secteur cotonnier ne sont par ailleurs pas coordonnées, puissent peser sur le cours mondial. Dans ce contexte, le développement de la transformation locale de la fibre pourrait permettre une captation plus importante de valeur ajoutée mais les conditions de ce développement ne sont pas aujourd'hui réunies (coût et faible disponibilité de l'énergie, concurrence des pays asiatiques et de la friperie,...). Une meilleure valorisation des cotons africains apparait en revanche être une voie d'intervention plus efficace. Si la qualité du coton cultivé dans de nombreux pays africains est reconnue, elle est cependant peu mise en avant et ne fait pas l'objet du paiement d'une prime adaptée. La structuration de filières qualité permettrait une segmentation du marché au bénéfice de la plupart des pays producteurs d'AOC. Cela nécessitera la mise en place de systèmes incitatifs de rémunération des producteurs et des actions ciblées de communication/marketing en aval des filières. Le développement d'une production bio ou bioéquitable pourrait permettre de valoriser les systèmes culturaux déjà très économes tout en répondant à la fois à une demande croissante des consommateurs notamment européens et aux objectifs des bailleurs de fonds. Ce développement nécessitera cependant d'identifier les circuits de commercialisation adaptés.

Au-delà de ces 3 axes, il apparait pertinent pour les bailleurs de fonds de poursuivre leurs appuis aux Etats dans la définition et mise en œuvre des politiques publiques de soutien (accès à des intrants de qualité, désenclavement/entretien des pistes rurales, transition/intensification écologique). L'appui aux sociétés cotonnières dans le cadre du renouvellement de leur outil productif ou de l'extension nécessaire de leurs capacités (au vu des trajectoires d'augmentation des volumes) pourra également être renforcé.

Actuellement, l'AFD soutient à différents niveaux les filières cotonnières d'AOC (au Bénin, au Cameroun, en Côte d'Ivoire, au Mali,...) au travers de projets dédiés ou de projets incluant le coton dans une stratégie globale de développement territorial.

Le Mali est aujourd'hui le principal pays d'intervention de l'AFD sur le secteur. L'Agence est à l'origine de la mise en œuvre du Programme d'Amélioration des Systèmes d'Exploitation en zone cotonnière (PASE) dont la seconde phase est à l'heure actuelle quasiment achevée. Ce programme a mobilisé 17,5 M€ de financement AFD et 1,4 M€ de financement de l'Union Européenne sur ses 2 phases. Il a contribué à appuyer les réformes du secteur, à structurer les organisations de producteur et à renforcer la durabilité et la productivité des systèmes d'exploitation cotonniers (notamment grâce au développement important du conseil à l'exploitation familiale et à une mobilisation importante de la recherche malienne et française). La mise en œuvre d'une troisième phase, actuellement en cours de discussion, permettra d'appuyer la poursuite des dynamiques enclenchées dans un objectif de passage à l'échelle (renforcement

meeting both rising demand from consumers, particularly Europeans, and investors' targets. Such development will, however, require appropriate marketing channels to be identified.

Beyond these three areas, it appears necessary for investors to continue supporting states in the definition and implementation of public support policies (access to quality inputs, development/maintenance of rural infrastructures, ecological transition/intensification). Support for cotton companies when updating their production tools or extending their capabilities (in view of the processes for increasing volumes) could also be increased.

Currently, the AFD supports the cotton industry in WCA (in Benin, Cameroon, Ivory Coast, Mali, etc.) at various levels through specific projects or those including cotton in a comprehensive regional development strategy.

Mali is now the main recipient of AFD action in the sector. The agency instigated the Programme to Improve Operating Systems in Cotton-Growing Areas (PASE), whose second phase is almost complete. The programme has generated €17.5 M of AFD financing and €1.4 M of European Union financing over two phases. It has contributed to supporting industry reforms, structuring producer organizations and boosting the sustainability and productivity of cotton management systems (particularly via significant development of advice for familyrun farms and involvement of Malian and French research). The implementation of a third phase, currently under discussion, will seek to support the continuing dynamics triggered for scalability objectives (strengthening capacities, structuring the sector, distributing the innovations successfully tested in the previous phase, etc.), identify new research topics reflecting the production systems' agroecological transition and implement favourable cross-dimensional initiatives in the area.

In Cameroon, the cotton industry, which is strategic for the country's unstable northern regions, is supported via the Programme for the Protection and Integrated Management of Agropastoral Resources in Northern Cameroon (ASGIRAP). Partly financed by resources from the Debt Reduction and Development Contract (C2D), the project's main aims are to reduce rural poverty and local conflicts, improve the resilience to climate change and launch agropastoral resource management systems. €6.9 M of the €14.2 M generated by the programme are allocated to the cotton industry.

At a turning point in the development of French-speaking Africa's cotton industry, the AFD intends to play an active role. Although Western and Central Africa's industries are currently on a positive trajectory, that must not overshadow their intrinsic fragility. Their health largely depends on uncontrollable exogenous factors (climate conditions, global supply and demand, and changing exchange rates).

It appears necessary for all the cotton industry's stakeholders to continue their efforts to increase their resilience to the usual external pressures whilst also working together to devise strategies for tackling new threats such as climate change. Given the variety of contexts, the challenge facing future action will be reflecting the institutional frameworks inherited from history and growers' different strategies whilst targeting momentum. With the support of agronomic research, it will involve defining the conditions for sustainable production in every identified situation.

de capacités, structuration de la filière, diffusion des innovations testées avec succès dans la précédente phase) et d'identifier de nouvelles thématiques de recherche en lien avec la transition agroécologique des systèmes de production tout en mettant en œuvre de façon transversale des actions favorables au genre.

Au Cameroun, la filière coton, stratégique pour les régions instables du Nord du pays, est soutenue via le Programme d'Appui à la Sécurisation et à la Gestion Intégrée des Ressources Agro-Pastorales au Nord Cameroun (ASGIRAP). En partie financé sur les ressources du Contrat de Développement et de Désendettement (C2D), le projet a pour principaux objectifs la réduction de la pauvreté rurale et des conflits locaux, l'amélioration de la résilience au changement climatique et la mise en place de systèmes de gestion des ressources agro-pastorales. 6,9 M€ sur les 14,2 M€ mobilisés sur le programme sont alloués à la filière coton.

A une période charnière de l'évolution des filières cotonnières d'Afrique francophone, l'AFD entend jouer tout son rôle. Si les filières d'Afrique de l'Ouest et du Centre sont actuellement sur une

dynamique positive, celle-ci ne doit pas faire oublier leur fragilité intrinsèque. Leur bonne santé dépend, pour une part importante, de facteurs exogènes non maitrisables (conditions climatiques, offre et demande au niveau mondial et évolution des taux de change).

Il apparait nécessaire que l'ensemble des acteurs des filières coton poursuivent leurs efforts en vue d'un renforcement de leur résilience vis-à-vis des contraintes externes classiques mais élaborent également, de manière concertée, des stratégies pour faire face aux menaces nouvelles comme celles liées au changement climatique. Au vu de la diversité des contextes, l'enjeu des interventions à venir sera de tenir compte des cadres institutionnels hérités de l'histoire et des stratégies différenciées des producteurs tout en s'inscrivant dans une perspective dynamique. Il s'agira, avec l'appui de la recherche agronomique et dans chacune des situations identifiées, de définir les conditions d'une production durable.

