

Partie II

Analyse économique des interventions de l'État en faveur du coton/Textile

La nécessité et la vigueur de l'intervention de l'État pour la promotion de la production cotonnière sont énoncées très tôt par Poulain (1863) :

"Pour l'industrie (textile) il faut, en circonstances ordinaires trois choses essentielles : la quantité, la qualité, le bon marché. Aujourd'hui il faut de plus la rapidité de production, car 800 000 ouvriers sont atteints par le chômage... Ces quatre exigences ne peuvent être remplies qu'avec le concours de l'État, parce que la question est trop complexe pour des compagnies... mais je désire que l'État intervienne avec toute la puissance de ses moyens, et seulement comme protecteur de vastes entreprises cotonnières."

Il semble qu'une telle position a été largement partagée puisque nous avons constaté l'omniprésence de l'État dans les pays étudiés : tous les pays analysés ont connu des interventions de l'État sous une forme ou une autre. Les interventions ont été très variées : soutien institutionnel (esclavage aux USA, accord de répartition de responsabilité au Congo Belge...), appui à la vulgarisation (les estampes chinoises de l'Empereur Qian Long en Chine), priorité au coton en Égypte sous Méhémet-Ali, culture obligatoire dans l'ex-Soudan français ou dans les anciennes colonies portugaises (Mozambique, Angola), et "importation" de capital humain par les allemands dans ses colonies africaines... Au niveau international, on tenta même une coordination pour un accord¹ sur la production.

Les interventions ont donné des résultats très divers : un demi-siècle d'échec dans les ex-colonies françaises, pas de réel développement de la production cotonnière avant le XX^e siècle en Chine, mais un résultat fulgurant aux États-Unis, et toutes proportions gardées, un résultat similaire au Congo Belge. Ainsi, à supposer que l'intervention de l'État soit nécessaire, elle n'est pas suffisante, au moins pour une question de pertinence de modalités d'actions. Les questions qui doivent nous préoccuper dans l'analyse des interventions de l'État pour la promotion de la production cotonnière concernent alors l'analyse de la nécessité de ces interventions ainsi que les facteurs conditionnant leur efficacité.

Dans le domaine de la production textile cotonnière, les revendications pour l'intervention de l'État ont été plus discrètes, mais l'implication de l'État n'en a pas été moins effective, quoique sous des formes beaucoup moins variées, largement dominées par le recours au protectionnisme souvent volontaire et durable.

Ainsi, l'implication de l'État dans la promotion du coton/Textile a été une réalité de tout temps et dans des situations très différentes. Nous nous proposons d'en faire l'analyse économique pour montrer que les réactions de l'État n'ont pas été sans fondement sur le plan économique. En d'autres termes, l'universalité de l'intervention de l'État dans la promotion du coton/Textile trouve, en grande partie, justification économique, c'est l'objet de cette Partie II.

C'est l'intervention de l'État pour la promotion de la production cotonnière qui a fait l'objet de débat passionné perdurant jusqu'à aujourd'hui, cette intervention dans le domaine de l'industrie textile ayant moins fait l'objet de débat spécifique. L'interrogation portée sur le bien fondé de l'implication

¹ La tentative fut engagée en 1939 à Washington entre les représentants des États-Unis, des Indes Britanniques, Égypte, URSS, Brésil, Pérou, Mexique, Soudan Anglo-égyptien, colonies et mandats britanniques, colonies et mandats français. Les réunions débutèrent le 5 septembre, elles seront interrompues le 09 septembre à l'annonce de la guerre. Cette tentative donna lieu tout de même à la naissance d'un organisme, l'ICAC, qui reste encore bien opérationnel aujourd'hui. Depuis cette date, il n'est plus mentionné l'idée de conclure un accord international de contingentement de la production. Un tel accord semblait d'ailleurs difficile voire impossible à réaliser car la production est le fait d'un grand nombre de pays aux intérêts économiques divergents, sous des conditions climatiques différentes et variables d'une année à l'autre : "... les intérêts des différents pays producteurs de coton ne sont pas identiques au sein d'un éventuel cartel. Le coton, en effet, comparé à d'autres matières premières pour lesquelles des arrangements internationaux ont été conclus, a une gamme beaucoup plus étendue de qualités et d'utilisations, il est un élément d'exportation pour un plus grand nombre de pays ; il est sujet à des changements annuels plus importants dans la récolte ; en conséquence, il est plus difficile d'en régler les contingents d'exportation et d'importation." (INSEE, 1948)

de l'Etat dans la production cotonnière a émergé avec la mise en œuvre de programmes d'ajustement structurel dans les pays en développement des continents africains, américains et asiatiques, programmes par lesquels sont remis en cause le rôle de l'Etat en général et les responsabilités qu'il doit assumer dans les productions agricoles en particulier. Nous proposons dans un premier chapitre d'entrer dans le débat théorique relatif à l'intervention de l'Etat, en nous concentrant plus particulièrement sur les cas des productions agricoles et notamment cotonnières, quoique des éléments de ce débat peuvent être également valables pour l'industrie textile cotonnière.

Nous retirerons de ce débat théorique une interprétation du rôle de l'Etat dans la promotion de la production cotonnière : il s'agit de considérer l'Etat œuvrant pour soulager les contraintes rencontrées qu'il est seul à vouloir et à pouvoir soulager. Il découle de cette interprétation une vision d'un processus régressif de l'intervention de l'Etat si ses actions sont efficaces, ce qui permet de concilier l'intervention et la non-intervention comme les deux éléments d'une problématique commune, la non-intervention correspondant à une situation où plus aucune contrainte exigeant l'intervention de l'Etat ne demeure. La pertinence des actions de l'Etat en faveur de la promotion de la production cotonnière est alors à apprécier en fonction des contraintes qu'elles permettent de lever. C'est le sens du deuxième chapitre consacré à une grille d'analyse de l'intervention de l'Etat pour cette promotion et que nous illustrerons par des exemples d'actions qui ont jalonné l'histoire mondiale du coton.

Dans le dernier chapitre, nous nous attacherons à cerner le fondement économique des actions de l'Etat en faveur de la promotion de l'industrie textile, actions reposant sur un nécessaire accompagnement d'une industrialisation par le textile.

1. Contribution au débat sur l'intervention de l'Etat pour promouvoir le coton

1.1. Introduction

L'Etat s'est impliqué dans la promotion de la production cotonnière dans tous les pays étudiés et nous constatons qu'il ne s'est pas agi d'intervention ponctuelle et limitée dans le temps. Tout se passe comme si l'Etat est poussé par quelque nécessité que nous nous attachons à élucider.

Actuellement, nous distinguons des situations diverses d'implication de l'Etat pour la production cotonnière dans le monde, nous proposons la démarche de tirer d'abord profit de cette diversité de situation pour notre analyse de la nécessité d'intervention de l'Etat. En pratique, nous procéderons d'abord par tirer les enseignements des situations où l'Etat ne semble pas intervenir et celles où l'Etat s'est retiré, afin d'indiquer que les recommandations sur le retrait de l'Etat dans la production cotonnière ne sont pas confortés par des résultats probants. Nous rappellerons ensuite les fondements théoriques favorable au retrait de l'Etat, et nous en analyserons les limites. C'est par la prise en compte de la réalité que nous arriverons à aborder les fondements théoriques militant au contraire pour une implication de l'Etat. Nous dégagerons que la nécessité de l'intervention de l'Etat est liée à l'existence de contraintes que l'Etat est le seul à pouvoir et à vouloir intervenir pour les lever.

Il découle de notre vision que les positions favorables ou défavorables à l'intervention de l'Etat ne nous semblent pas relever d'antagonisme absolu, mais qu'elles sont les deux aspects d'un même problème, ou plus précisément d'un même processus se déroulant dans des conditions différentes. C'est l'appréciation sur l'existence et sur la nature de contraintes qui peut permettre de se prononcer sur la nécessité d'une intervention de l'Etat.

Ces contraintes existent forcément au démarrage d'une activité nouvelle qu'est la production cotonnière, on comprend alors l'universalité de l'implication de l'Etat pour promouvoir cette production. Les situations sont diverses entre les pays, on comprend aussi une certaine diversité des actions entreprises par l'Etat. La durée fréquente de l'implication de l'Etat est par contre plus difficile à saisir *a priori*. Nous avançons que cela indique avant tout le caractère non-suffisant de

l'intervention de l'État pour lever une contrainte et cela interroge sur l'efficacité de cette intervention qui dépend en particulier des modalités des actions entreprises.

Si l'implication de l'État a été universelle pour promouvoir la production cotonnière, l'efficacité des actions n'a pas été aussi fréquente, à notre avis par méconnaissance des contraintes réelles à lever. La caractérisation des contraintes apparaît alors comme un élément important pour juger de la pertinence des modalités d'intervention. C'est la justification du chapitre consacré à une proposition de grille de catégorisation des contraintes. Le rappel des actions menées de par le monde en diverses périodes, comme illustration de la grille proposée, vise aussi le but de fournir des exemples pouvant avoir valeur d'inspiration.

1.2. Analyse de l'opposition aux interventions des pouvoirs publics

Faut-il que l'État intervienne dans les affaires du coton ? C'est l'objet d'un débat entretenu depuis des années et orienté de plus en plus sur le thème de la privatisation avec retrait total de l'État. Pour ce qui concerne le cas spécifique de l'Afrique francophone d'aujourd'hui, Labey et Ouattara (1995) mettent l'accent sur la divergence idéologique opposant la Banque mondiale et la Coopération française quant aux modalités de restructuration des filières cotonnières africaines, la seconde contestant le choix d'une privatisation brutale de la première. En dépit de cet antagonisme idéologique, somme toute assez nuancé, le positionnement dominant est en faveur du retrait de l'État.

1.2.1. Positionnement dominant

1.2.1.1. Dénonciation ancienne de l'inefficacité

La domination de l'opposition aux interventions de l'État dans les affaires du coton n'est pas récente. Jacob (1934) dans sa tentative de déterminer les causes permanentes des crises cotonnières percevait l'omniprésence des interventions étatiques et il le regrettait en doutant de leur efficacité :

"L'intervention des pouvoirs publics n'a pas manqué de s'exercer dans le domaine de la production de coton fibre, et dans des directions les plus diverses, soit pour diminuer ou augmenter l'acréage des terres plantées, soit pour faire des essais de valorisation dans les circonstances les plus curieuses, montrant une fois de plus la vanité des leçons de l'histoire, même de l'histoire proche"

Jacob y voyait même la cause des crises cotonnières du fait des distorsions aux règles du marché :

"En résumé, nous croyons que si le coton est un des produits les plus touchés par la crise actuelle, cela tient au fait qu'il est un de ceux qui ont le moins obéi à la saine loi de l'offre et de la demande."

Nous enregistrons aussi des positions très véhémentes contre les pays qui ont intervenu massivement en faveur de leur production cotonnière. Peu après le lancement du programme de soutien agricole en 1933, et qui dure jusqu'à aujourd'hui, Senay (1939) a des mots très durs pour accuser les États-Unis :

"Depuis le premier jour où le Gouvernement des États-Unis a, de propos délibéré, enfreint la loi de l'offre et de la demande, en tentant de manœuvrer la production à coups de lois et de dollars, afin d'en diminuer l'importance, et en en séquestrant une partie, le coton américain subit une crise qui agit sur toute l'économie cotonnière du globe".

Notre position est moins catégorique. Sans doute les interventions étatiques ont été sources de crises, mais les crises ont aussi engendré leur lot de progrès, dans le domaine d'une meilleure productivité par exemple. Nous ne voyons donc pas de raison à vouloir se prémunir totalement de crises, ce qui signifierait nous mettre à l'écart des progrès à réaliser. Pour coûteuse que fut la politique cotonnière américaine, elle a permis d'éviter une faillite brutale et généralisée d'un grand nombre de producteurs de coton, en donnant ainsi le temps nécessaire à la reconversion progressive des agriculteurs et à la restructuration de l'agriculture américaine. En dehors des États-Unis, cette politique américaine a donné la chance à de nombreux pays de se lancer dans la production et avec

succès pour un certain nombre d'entre-eux, comme les pays de l'Afrique francophone. Ces succès furent source de richesse dans des pays qui n'en étaient pas beaucoup pourvus, même si on doit regretter les imperfections parfois grandes de redistribution, tout ne paraît donc pas négatif.

Tel ne fut pas l'avis de Michotte (1924) qui ne voyait que résultats négatifs et gaspillages dans les interventions de l'État à l'échelle de l'univers et dénonçait avec véhémence l'aveuglement collectif devant le "mirage du coton" :

"Or on constatera dans la présente étude , les efforts faits depuis 20 ans par tous les gouvernements pour la culture du coton, et l'on constatera également *l'universel résultat négatif* obtenu...On dépensera des millions mais on ne fera nulle part du coton." (Michotte, 1926).

Les faits ont bien entendu infirmé l'analyse de Michotte, et si on admet qu'il n'a pas fait d'erreur de raisonnement, la conclusion qui s'impose est que les affaires du coton exigent une durée de plus de 20 ans pour être jugées correctement, ou, en d'autres termes, l'implication de l'État dans ces affaires ne saurait être de courte durée.

1.2.1.2. Inefficacité par effets pervers

L'inefficacité des interventions de l'État a parfois été dénoncée à travers les effets pervers qui annihilent les résultats escomptés. Les actions d'un État peuvent contribuer à favoriser encore plus la production du coton/Textile d'un pays concurrent. C'est le cas de la politique américaine du coton cher depuis 1933, et ce jusqu'à 1985, comme nous l'avons déjà indiqué. Cette politique américaine a même contribué à favoriser l'usage des fibres concurrentes¹, dans le monde et plus particulièrement aux États-Unis, limitant la demande du coton, accentuant la baisse du prix et rendant plus coûteuse la politique menée.

Les effets pervers peuvent transiter indirectement par l'industrie textile. Senay (1934) a rapporté avec beaucoup d'ironie comment, dans les années 1930, la production ougandaise alors encouragée par la BCGA de l'Angleterre, partait pour une partie non négligeable au Japon dont la production textile venait concurrencer les cotonnades anglaises.

1.2.1.3. La critique des organismes para-étatiques cotonniers

Dans l'attaque en règle des interventions des pouvoirs publics, les organismes para-étatiques de promotion ou d'encadrement de la production cotonnière constituent une cible privilégiée. Leur inefficacité et leur caractère prédateur sont souvent relevés même par les observateurs non liés aux institutions internationales de financement².

S. Dercon (1994) a analysé l'évolution de la production cotonnière en Tanzanie, et son appréciation est sévère sur la performance de l'organisme para-étatique qui lui paraît ponctionner les paysans par la taxation à l'exportation, accaparant ainsi l'essentiel de la valeur ajoutée de la filière cotonnière. Cette critique fut entendue aussi en Afrique de l'Ouest lors de la première crise cotonnière des années 1980. Il semble nécessaire de nuancer ces critiques. Sur le même cas Tanzanien, mais en

¹ En effet, les États-Unis ont décidé de mettre en place en 1955 (jusqu'à 1965) une prime à l'exportation afin de résorber les forts stocks accumulés auparavant. Cette prime a contribué à faire baisser les prix mondiaux par le déstockage américain qui en a résulté, ce qui rendit difficile les actions de relance de la production cotonnière, comme en Amérique central et au Brésil. Mais les États-Unis en subirent aussi les effets pervers eux-mêmes, car cela a renchéri le coton aux États-Unis (on préférait exporter pour toucher la prime), incitant les industries textiles à se rabattre sur les fibres synthétiques. La moindre demande intérieure du coton poussait alors les Etats-Unis à augmenter encore plus les primes à l'exportation (IRCT, 1963).

² Nous avons déjà signalé dans la Partie introductive le caractère volontairement partial des critiques de certaines de ces institutions.

marquant un fort recul historique et en prenant en considération le contexte initial de la création des organismes para-étatiques, M.J. Costello (1994) est beaucoup moins sévère. Il rappelle que les taux de croissance furent élevés au cours de la période 1965-72 et la formation de capital a été très bonne jusqu'à la fin des années 1970, même si les résultats furent loin des prévisions initiales. Ce rappel lui permet alors de dénoncer les modalités des évaluations économiques, trop limitées dans le temps, mettant trop l'accent sur les dernières années en occultant de faire référence à l'histoire et en omettant d'imaginer une situation de référence sans les mêmes organismes para-étatiques critiqués.

Il semble aussi nécessaire de se garder d'une généralisation hâtive quant à l'inefficacité de ces organismes. Certains de ces organismes para-étatiques spécialisés dans le coton ont fourni des résultats tout à fait convaincants. Nous avons mentionné la contribution de P. Campagne et G. Raymond (1993) sur le processus d'accumulation des producteurs de coton de l'Afrique francophone, où l'organisation de la production est très intégrée autour de compagnies cotonnières d'économie mixte à majorité publique. Nous avons aussi souligné la progression de la productivité (de la terre) de cette partie de l'Afrique, pour parvenir à un niveau tout à fait comparable à celui de la production en culture sèche des États-Unis (Graphique II-91). Le problème ne devrait donc pas être les organismes para-étatiques en soi, mais la manière dont ils sont gérés. (Lele et Christiansen, 1989)

1.2.1.4. Non-Etat comme base de la restructuration des filières cotonnières en Afrique

La précaution d'analyse nuancée ne semble cependant plus être de mise aujourd'hui, la réforme des organisations de la production cotonnière en Afrique est lancée, suivant le double principe d'une restructuration ou déstructuration des organisations (filières) en place et d'une évolution assez brutale vers la libéralisation. Un récent document (mais provisoire) de la Banque mondiale permet de cerner le raisonnement sous-tendu dans le processus actuel.

Dans leur préoccupation de la réforme des filières de production cotonnière en Afrique francophone, Varangis et al (1995), experts à la Banque mondiale, ont passé brièvement en revue la diversité des dispositifs de prestation de service liés à la production et à l'exportation de coton dans le monde. Partant de l'observation qu'il existe des dispositifs sans intégration verticale et où l'État n'est pas impliqué ou très peu, ils ont insisté sur la non-nécessité de l'intervention de l'État et s'appuient sur le retrait de l'État comme ligne directrice de la réforme des dispositifs de production cotonnière en Afrique francophone (l'État ne devant garder qu'un minimum de fonctions comme la recherche et la vulgarisation, le contrôle de la qualité, la formation et la diffusion de l'information sur les prix) :

"Cotton production and marketing functions have been under various schemes in cotton producing countries. These schemes in many cases involve public sector, and there is not compelling evidence that the cotton sector needs market integration or vertical integration for these functions to work."

La position des auteurs laisse cependant perplexe en ce sens qu'il n'est pas évoqué les résultats des pays mentionnés pour leurs dispositifs avec peu-d'Etat, alors qu'on sait que certains de ces pays, sinon la plupart (Mexique, Zimbabwe, Égypte...) ont connu une tendance baissière très marquée de leurs performances. Par ailleurs, là où les systèmes à dispositifs avec peu d'intervention de l'État semblent fonctionner, il s'agit aussi de pays très développés économiquement (États-Unis, Australie).

Les auteurs ne méconnaissent pas les problèmes liés à la libéralisation :

"It is too early to fully evaluate recent market liberalisation efforts among cotton producing countries, but some broad results can be presented. Problems related to liberalization mainly involve credit, counter-party performance risk, lack of coordination between textile and cotton policies, and the speed of liberalization. Successful cases of liberalization have as main ingredients the existence of a private sector involved in the internal marketing prior liberalization, and the availability of private capital to farmers through gins and international traders." (Varangis et al, 1995).

ces problèmes ne nous paraissent pas simples, et il n'est pas du tout certain qu'ils se résolvent d'eux-mêmes après une période de transition car ce sont des problèmes qui relèvent de l'environnement économique général, assujetti au passé et aux moyens économiques dont dispose le pays.

1.2.1.5. La nécessité d'une analyse plus profonde

S'il faut prendre acte que toute intervention de l'État n'est pas nécessairement efficace, il ne faudrait pas pour autant faire croire qu'elle est obligatoirement inefficace. La contribution de Varangis et al (1995) nous semble présenter un caractère assez manifeste de document de justification *ex post* d'une décision : l'amalgame de situations, l'absence de distinction des niveaux de développement économique des pays considérés, le caractère statique de l'analyse en occultant les processus qui ont amené aux situations observées dernièrement.

Pourtant, il est soulevé une question qui nous interpelle, car s'il est vrai que l'État ne doit pas intervenir, ou si peu, dans les affaires du coton, comment comprendre alors que l'État soit toujours intervenu (comme nous l'avons rappelé dans la Partie I), et avec force, dans ces affaires, partout dans le monde ? Faut-il conclure pour autant à la nécessité absolue de l'intervention de l'Etat du fait de l'observation quasi-universelle de cette dernière ? Ne faut-il pas considérer plutôt l'intervention de l'État comme un processus d'implication dont le degré évolue dans le temps, au lieu d'opposer absence et présence d'intervention ? Le fait que, comme nous allons le voir, les pays cités aujourd'hui pour leur caractère exemplaire d'absence d'intervention de l'Etat aient résulté de situations antérieures de forte implication de l'État tend à confirmer l'intérêt de cette vision dynamique de l'implication de l'État.

1.2.2. Le coton sous intervention réduite de l'Etat

L'État n'intervient plus toujours dans les affaires du coton. Des initiatives très porteuses peuvent avoir été le fait d'opérateurs privés, mais cela est observé surtout dans les pays économiquement développés (États-Unis, Australie) où l'implication de l'État avait été très significative auparavant. L'extrapolation du retrait de l'État comme moyen pour améliorer une situation cotonnière a donné des résultats nuancés, voire même très négatifs, dans des pays en voie de développement. Le rôle de l'État semble alors dépendre fortement du contexte dans lequel il se trouve.

1.2.2.1. Des réalisations fondamentales à l'actif d'opérateurs privés de pays développés

Il existe des cas où la production cotonnière est l'objet d'intervention quasi exclusive des opérateurs privés ou de coopératives, pour la réalisation des diverses fonctions de la filière, de la fourniture d'intrants à la commercialisation en passant par l'octroi de crédit, l'égrenage et l'emmagasinage. Ces cas s'observent principalement dans les pays cotonniers les plus développés, tels les États-Unis et l'Australie, quoique nous ayons observé un schéma proche mais appliqué à très petite échelle au Mozambique (M. Fok, 1995).

La place des États-Unis et de l'Australie dans les domaines de la production et de l'exportation, tant en termes quantitatifs et qualitatifs, doit beaucoup à la portée des réalisations à l'actif du secteur privé et aux initiatives de quelques individus. Nous avons rappelé que le démarrage de la production contemporaine de coton en Australie est associé à la création de la Coopérative Namoi au début des années 1960 par deux américains, cette coopérative reste l'une des institutions marquantes de la production et la seule coopérative dans la commercialisation du coton australien (J. Macrae, 1995). Le rappel de deux exemples (empruntés aux États-Unis), au demeurant fort sympathiques quand on mesure le chemin parcouru depuis l'émergence d'une idée, est utile pour souligner l'intérêt pour beaucoup de pays cotonniers de parvenir, à terme, à de telles réalisations et de tels esprits d'initiative.

La création en 1874 de la Bourse du coton de Houston, quatre ans après celle de New York, a été l'initiative de quelques individus qui ont vu les limites des relations informelles dans les transactions de coton :

"It was agreed that it was no job for individual cotton merchants, that the loose system of cooperation which had grown up through the years was inadequate. The time had come for creating a formal organisation to regulate and systematize the cotton business." (M. Jacobs et D. Golding, 1949)

La création de la Bourse de coton de Houston apportera la richesse et transformera la ville. Et pourtant, la Bourse n'était au départ qu'un local qui servira aux transactions dans la journée et qui était transformé en cabaret le soir et dont les bénéfices permirent très tôt d'investir dans un équipement de télégraphie pour les transactions de longue distance (M. Jacobs et D. Golding, 1949)

La Autauga Quality Cotton Association est l'exemple typique d'une capacité de réaction de producteurs de coton à un moment charnière, sans la moindre intervention de l'État, ou mieux encore, leur réaction a été celle d'une action contre l'absurdité de certains effets des interventions étatiques. Cette association a été créée en 1966 lorsque les producteurs de coton du Comté d'Autauga, Alabama, ont constaté que la majeure partie (plus de 40%) de leur production restait stockée en gage des prêts obtenus dans le cadre du Commodity Credit Corporation, du fait que les fermiers n'ont pu trouver acheteurs pour leurs productions. Cette situation n'était pas unique, sachant que d'autres États du Sud enregistraient des taux de non-déstockage identiques voire supérieurs. La réaction d'un des producteurs, fondateur de l'Association, a résulté de son observation que le coton n'était pas vendu pour sa qualité peu désirable et de sa conviction qu'il fallait produire la qualité en conséquence, mais que la culture de plusieurs variétés nuisait à la qualité du coton. L'originalité des actions ne résidait pas seulement dans la décision de ne plus cultiver qu'une seule variété, et de prendre les dispositions pour assurer l'isolement nécessaire afin d'éviter la contamination par d'autres variétés. Elle résidait avant tout dans la décision d'associer un professionnel du marketing à la fois pour vendre la production et promouvoir une image du coton produit. L'ensemble de cette expérience qui s'avérera très heureuse est résumée par cet extrait à propos de la conviction du fondateur de l'Association, Kirkpatrick :

"Kirkpatrick believes that a dollar gained in marketing was just as valuable as a dollar saved in production costs. His suggestion was this : produce the quality of cotton that textile mills demand and hire an expert, a marketing agency, to sell the cotton for the growers. Autauga growers accepted Kirkpatrick's suggestion and began to grow and gin a better quality cotton. They hired Hohenberg Bros. Company, a cotton merchant in Selma, to market their cotton." ((F. Gibbons, 1993)

La portée et la qualité des réalisations observées aujourd'hui aux États-Unis et en Australie, essentiellement par le fait d'opérateurs privés, conduisent les observateurs à faire l'apologie de la libéralisation et à prôner ce système comme le moyen le plus sûr pour augmenter la production et assurer la meilleure répartition du revenu de la filière cotonnière entre les acteurs impliqués. Il est à craindre que l'on confonde moyen et but. Ce qui est observé aujourd'hui dans les pays cotonniers les plus développés a résulté d'un processus oublié qui a impliqué l'intervention de l'État.

1.2.2.2. Absence ou régression du rôle de l'État ?

Dans l'observation des situations actuelles en Australie et aux États-Unis, il faut se garder d'une analyse de mémoire courte en oubliant que la situation à un moment donné a été préparée par les étapes antérieures.

Il est fréquent d'entendre affirmer que l'Australie ne bénéficie d'aucune aide directe pour sa production cotonnière :

"Australian growers receive no direct government subsidies to induce them to grow this expensive and high risk crop. The world situation has a much closer bearing on the Australian industry than on many competitors who have the benefit of a substantial domestic textile industry." (Ian Neale dans Cotton International, 1995).

Il n'y a peut-être plus d'aide directe aujourd'hui, mais l'aide de l'État a existé comme nous l'avons rappelé, que ce soit pour la sensibilisation à la culture cotonnière depuis 1788, pour les infrastructures hydrauliques ou la recherche dans les années 1950.

Il nous paraît indéniable que l'État australien a été à l'origine du développement cotonnier, cela n'enlève rien au mérite des initiatives privées qui ont su saisir les opportunités fournies par l'État. Ce dernier continue d'ailleurs à fournir une aide indirecte aujourd'hui, en termes de soutien à la recherche et de subvention à l'irrigation. Il s'agit certes de formes d'aide plus limitées en comparaison d'autres situations, mais il s'agit surtout d'un résultat d'une régression de l'aide apportée grâce au fait que le secteur privé est en mesure dans ce pays d'assurer nombre d'autres fonctions. Même dans un pays aussi développé, on note donc que l'intervention de l'État demeure encore.

Il est même possible que l'intervention devienne plus grande dans les années à venir : une aide plus substantielle est actuellement demandée par les planteurs australiens après plusieurs années de sécheresse qui ont mis à sec les barrages ainsi que les trésoreries des planteurs. Nul ne peut prédire¹ si l'État australien cédera à la requête de nouvelles infrastructures hydrauliques pour mieux sécuriser contre la sécheresse. Si l'État australien satisfait aux requêtes des planteurs, cela indiquerait qu'une régression du rôle de l'État n'est pas définitive.

En se référant au rappel historique² que nous avons fait du développement cotonnier aux États-Unis, il est étonnant que ce pays puisse être présenté comme un exemple réussi d'intervention minimale de l'État avec la moindre distorsion sur le fonctionnement des marchés.

On peut certes s'extasier sur la qualité de la répartition des fonctions (égrenage, stockage, commercialisation...) à un secteur privé très bien organisé (J. Macrae, 1995), mais que seraient ces fonctions s'il n'y avait d'abord l'incitation à la production à travers la garantie du revenu (dispositif de *Target price*) et à travers le soulagement de la contrainte de liquidité³ (dispositif de *marketing loan*) permettant aux planteurs d'acquérir les intrants nécessaires ? Il faudrait donc se garder de tomber sous l'hypnose d'une certaine organisation avec rôle prédominant du secteur privé et ne pas remonter aux facteurs qui ont permis d'asseoir ces fonctions : le facteur fondamental nous semble être le programme de soutien à la production cotonnière qui a aujourd'hui plus de soixante ans d'histoire.

Notre analyse des situations cotonnières des États-Unis et de l'Australie, présentées par certains observateurs comme les cas les plus parlants de réussite, nous conduit à nuancer fortement l'existence de production cotonnière sans intervention de l'État. Là où on prétend que le rôle de l'État est minimal, il nous paraît être encore maximal (États-Unis), là où on prétend que l'intervention n'existe pas (Australie), celle-ci continue à exister, certes d'ampleur limitée, après avoir été d'ampleur significative, sans qu'il ne soit pas impossible d'assister à une nouvelle intervention de l'État pour aider les planteurs à faire face aux difficultés techniques actuelles.

L'absence d'intervention de l'État est donc apparente seulement, ce qui conforte l'idée avancée par un autre responsable de la Banque mondiale indiquant que dans tous les pays, les producteurs de coton reçoivent des formes de subvention diverses (H. Eisa, 1993). Là où la culture est irriguée, la

¹ Les infrastructures hydrauliques ont en effet mauvaise presse dans un pays très sensible à l'écologie. Ceci étant, l'Ouest australien vient de s'engager pour trois ans dans une grosse étude de faisabilité pour promouvoir de nouveau la production cotonnière le long de l'Org River.

² Nous avons rappelé le soutien institutionnel des États du Sud de ce pays pour le maintien voire même l'extension de l'esclavage sans lequel il est probable qu'il n'y aurait pas eu grande production de coton (et sans doute aussi bien moindre développement de l'industrie textile cotonnière en Europe).

³ Ce n'est pas parce que le crédit distribué dans le cadre du marketing loan est assuré par les institutions financières privées qu'il doit nous faire oublier que c'est le dispositif du marketing loan qui garantit la crédibilité des planteurs et qui incite donc les institutions financières à consentir les prêts. Fondamentalement, les États-Unis octroient une avance sur récolte aux planteurs, exactement comme cela est fait en Afrique francophone. Le principe est le même, les modalités sont légèrement différentes, car le tissu d'institutions financières privées est très lâche et la distribution du crédit en nature (sous forme d'intrants ou d'équipement) par les sociétés cotonnières se révèle être efficace pour un coût peu prohibitif.

subvention de l'eau d'irrigation est fréquente, H. Eisa (1993) affirme qu'aux États-Unis et en Australie l'eau d'irrigation est indirectement subventionnée, ce que soupçonne aussi J. Macrae (1995).

1.2.2.3. Les effets incertains du retrait de l'État

L'évocation des situations cotonnières des pays où l'État s'est retiré ou a largement réduit son rôle dans les affaires cotonnières apporte des éléments pour cerner l'impact des interventions de l'État, non pas pour confirmer ou infirmer la nécessité du rôle de l'État (on se heurte à l'impossibilité d'expérimentation en sciences sociales) mais pour indiquer que le problème est plus complexe que la présentation qui en est faite habituellement. Là où les résultats paraissent positifs, il nous semble nécessaire de les nuancer, alors que les résultats se révèlent souvent négatifs ailleurs.

Le cas du Nigeria, par certains aspects du moins, peut faire croire au succès d'un retrait de l'État. En 1986, l'État nigérian a décidé de libéraliser le marché intérieur du coton, en cassant le monopole des achats des productions paysannes attribué au Cotton Board¹. La réforme a instauré l'organisation de marchés de coton sous l'initiative de chaque État de la Fédération mais où peuvent se mettre en concurrence les opérateurs dûment enregistrés. Il en est résulté une augmentation de la production et du prix² aux producteurs qui contraste avec l'évolution avant cette nouvelle politique (Tableau 3-1).

Dans la réalité cependant, il ne s'est pas agi d'un retrait de l'État mais d'une modification des modes d'intervention de l'État. Par ailleurs, des zones d'ombre viennent nuancer les résultats positifs acquis en termes de production. L'État a modifié son intervention et il ne s'est pas retiré entièrement des affaires du coton puisqu'il continue à s'arroger le devoir de l'administration des marchés, sans forcément le remplir de manière totalement satisfaisante. L'ouverture à la concurrence intérieure pour l'achat des productions paysannes était accompagnée d'une restriction de la concurrence étrangère (par la restriction des importations renforcée par la dévaluation du Naira), les industries textiles perdaient alors le droit d'importer du coton étranger. Du coup, ces industries n'ont plus eu que le choix d'acheter le coton local et à surenchérir pour obtenir ce dont elles avaient besoin (Chikwendu D.O. et Giwa R.I., non publié). Il ne s'agit donc pas d'une absence d'intervention de l'État, mais d'un basculement de l'alliance de l'État, passant des industries aux producteurs.

Plusieurs signes indiquent que les résultats positifs devraient s'estomper du fait que la qualité du coton se dégrade. La nouvelle situation de l'offre et de la demande est fondée sur la quantité et nullement sur la qualité, un producteur n'a donc pas intérêt à se fatiguer pour la qualité. Pis encore, les pratiques déloyales pouvaient même se multiplier, des paysans peu honnêtes pouvaient alourdir sa production en mouillant le coton par adjonction d'eau, ou de pierre, alors que les corps étrangers dans la fibre perturbent sérieusement le fonctionnement des filatures, au point que les filateurs ont préféré importer à un prix supérieur dès que cette possibilité leur a été donnée.

L'intégration amont de l'industrie textile, amorcée peu avant la libéralisation (Andrae et Beckman, 1987) a trouvé une autre raison pour s'étendre après. Beaucoup d'entreprises textiles s'y lancèrent, mais cette tentative ne persiste plus qu'au sein de quelques groupes textiles (Schulman, 1996) sans doute ne devient-on pas aussi facilement producteur de coton. Il en découle que le Nigeria continue de souffrir d'un lourd déficit pour approvisionner en coton fibre son industrie textile.

¹ depuis la création du Nigerian Cotton Board, la production n'a pas cessé de diminuer jusqu'à 1986, pour les raisons habituelles de dépendance des producteurs, de malversation, de délai de paiement, d'insuffisance de crédit pour payer les productions fournies par les paysans

² Andrae et Beckman (1987), cités par Chikwendu et Giwa, confirment l'effet positif de la libéralisation en termes d'augmentation du prix du coton. En réaction, les entreprises textiles tentent d'intégrer en amont pour assurer leur approvisionnement en matière première, et si ces initiatives aboutissent, elles contribueront à freiner l'augmentation du prix.

Tableau 3-1 Réponse à la libéralisation au Nigeria

	Production	Estimated demand	Producer price
	Bales of 181.43 kg		Neira/tonne
1976/77	453126	117138	330
1977/78	219152	288153	330
1978/79	206039	250670	330
1979/80	161620	284000	330
1980/81	149820	345000	400
1981/82	115820	469045	465
1982/83	108825	595620	510
1983/84	69233	618495	560
1984/85	82846	638395	700
1985/86	55746	660569	850
1986/87	139374	683999	1200
1987/88	164278	707000	2750
1988/89	206675	726870	3500
1989/90	172303	757262	4000
1990/91	143488	782842	5000
1991/92	300000	816000	5500

Source : Chikwendu et Giwa

Plus gênante est la déliquescence du système de recherche cotonnière et de production de semences qui hypothèque l'avenir de la filière (Chikwendu et Giwa, Madhavi, 1996). Le retrait de l'État pour le financement de ces systèmes n'a pas été compensé par des opérateurs privés.

Ainsi en dépit d'une modification des interventions qui présente des aspects positifs d'adaptation à la situation locale d'une industrie textile fort développée (et non extrapolable aux pays à industrie textile embryonnaire), les auteurs nigériens recommandent l'intervention régulatrice de l'État :

"Finally, it may be concluded from the foregoing that there is no way the gains so far made in cotton marketing can be consolidated until there is a planned programme for sustainable production and marketing in the country. This implies that government action is very essential in form of loosely regulating the deregulated system." (Chikwendu et Giwa, non publié)

Les exemples d'effets négatifs d'une non-intervention ou d'un retrait de l'État dans les affaires cotonnières sont nombreux. L'Inde fournit l'exemple le plus ancien, mais les exemples de chute de production après réduction brutale du rôle de l'État sont fréquents depuis ces deux dernières décennies.

L'Inde produisait du coton pour exportation vers l'Angleterre sans implication de l'État jusqu'au milieu du XIXème siècle, la réponse de l'offre à la forte demande s'est traduite par une détérioration de la qualité de la fibre, chargée sciemment de matières étrangères (Forbes Royle, 1851). Cela contribua à conférer une image très négative au coton indien, et c'est cela qui justifia les actions de sensibilisation de la Compagnie Anglaise des Indes Orientales lorsque celle-ci tenta de promouvoir la production cotonnière (en même temps qu'elle essaya d'introduire le *G. hirsutum*).

Au cours des deux dernières décennies, l'État s'est retiré plus ou moins brutalement de certaines fonctions qu'il assumait dans plusieurs pays. La Tanzanie illustre la variation du degré d'implication de l'État dans les affaires du coton même en se limitant à la dernière moitié du XXème siècle. Dans les années 1950, la commercialisation était une affaire des expatriés, mais avec cependant un transfert graduel au profit des coopératives de producteurs africains. Au lendemain de l'indépendance, l'extension du mouvement coopératif s'est réalisée sur une adhésion obligatoire des paysans, les coopératives devenant les seuls acheteurs légaux du coton au prix préalablement annoncé par le gouvernement. Le Lint and Seed Marketing Board était alors un organisme parapublic chargé du monopole de la vente sur les marchés international et national. La déclaration

Arusha de 1976 a accentué la volonté de l'État de contrôler les productions, la commercialisation du coton fut transférée au Tanzanian Cotton Authority. Les critiques sur le fonctionnement de ce dernier, la baisse de l'exportation ont amené l'État à réinstaller des coopératives en 1984 pour prendre en charge l'achat et l'égrenage du coton, la Tanzanian Cotton Marketing Board a été créée pour s'occuper du monopole de la vente de la fibre. Le processus de libéralisation de la commercialisation des produits agricoles initiée la même année a fini par atteindre également le coton en 1994, date à partir de laquelle la Tanzanian Cotton Marketing Board perd le pouvoir de monopole sans être dissous pour autant. Il est trop tôt pour statuer sur les conséquences de la dernière mesure de libéralisation, mais l'instabilité de la production tanzanienne (Graphique III-1) illustre bien les vicissitudes institutionnelles qui l'ont marquée au cours des dernières décennies, provoquant le pessimisme des observateurs (Dercon, 1994 ; Macrae, 1995).

Au Paraguay, l'État a opté pour une libéralisation de l'économie et s'est retiré de plusieurs fonctions vitales comme la fourniture de crédit, la production et la distribution de semences, la subvention aux intrants. L'instabilité de la production et la baisse du revenu qui en résultent ont provoqué d'importants remous sociaux. Les paysans accusent l'État responsable de l'introduction de variétés étrangères inadaptées, revendiquent le rééchelonnement de leurs dettes, refusent de payer les intérêts liés aux arriérés consécutifs à la forte chute de rendement de la variété américaine cultivée (Annexe 34). Les prédictions les plus sombres sont annoncées depuis la régression de la production depuis trois ans ; la chute de la production paraguayenne est telle que, non seulement les exportations se réduisent, mais les industriels textiles du pays réclament la possibilité d'importer du coton argentin car non satisfaits du coton local récolté avec de moins en moins de soin.

Pour redresser le processus de baisse des exportations du coton dans les pays de l'Amérique centrale, Gabriele (1994) met en garde contre la surestimation des effets d'une politique de libéralisation (avec augmentation du prix du coton et suppression des subventions sur les intrants). Il craint qu'il peut en résulter une meilleure rentabilité d'autres cultures au détriment du coton, ce que semble confirmer Micarelli (1991).

Les résultats les plus inquiétants sont observés dans les pays où les structures de fourniture d'intrants sont défaillantes. Avec euphémisme, ICAC (1996) indique que la libéralisation au Ghana n'a pas encore donné de résultats positifs. La désintégration de la filière qui en a résulté a donné lieu à des phénomènes de nature à inquiéter sur le futur : les paysans ont utilisé les intrants fournis par les compagnies cotonnières sur d'autres cultures que le coton, ou bien ils ont accepté les intrants d'une compagnie et vendu leur coton-graine à d'autres. La concurrence entre les compagnies cotonnières ont incité les paysans à signer des contrats de production sur une même parcelle avec plusieurs compagnies cotonnières. Pour éviter la revente par les paysans, les compagnies cotonnières ont adopté alors la mesure de marquer les intrants d'un signe distinctif, comme un colorant particulier sur les engrais, avec le surcoût que l'on devine. Tout ceci peut nuire sérieusement à la poursuite de la fourniture des intrants par les compagnies cotonnières, voire même de la production. La libéralisation appliquée à partir de 1988 a donné une période de progression de la production jusqu'à 1992, mais depuis, la production régresse.

En Thaïlande, la production cotonnière a toujours bénéficié d'un soutien relativement compté (soutien pour utilisation des hybrides, subvention allouées de manière irrégulière aux engrais, et aux pesticides). Cette production reste à un niveau faible et ne subvient que marginalement à la couverture des besoins de l'industrie locale, 5% seulement en 1994 (A. Phongsak, 1995)

Au Zimbabwe, le processus de libéralisation a atteint une étape décisive en 1995 avec le démantèlement du Cotton Board. Il est encore trop tôt pour se prononcer sur les effets au niveau de la production (Graphique III-1), par contre, le retrait plus précoce de l'État dans le financement de la recherche a déjà induit un phénomène d'appauvrissement variétal préjudiciable à l'avenir de la production (J. Macrae, 1995).

1.2.3. Les fondements théoriques contre l'intervention de l'État

La position contre les interventions de l'État repose essentiellement sur la théorie classique du "laisser-faire" repris par les néoclassiques selon laquelle le marché est le meilleur allocataire de ressources qui soit et toute intervention de l'État ne peut que perturber cette allocation optimale. Polanyi (1983) a indiqué que cette théorie repose sur l'idée du marché auto-régulateur qu'il s'est évertué à en démonter l'illusion¹.

Pour ce qui concerne les échanges entre les pays, c'est Ricardo qui, en considérant le cas des échanges de vin et de drap entre l'Angleterre et le Portugal, a indiqué l'intérêt pour chaque pays de se spécialiser dans la production pour laquelle il dispose d'un avantage comparatif. La démonstration de Ricardo était faite sur le cas d'un avantage comparatif absolu, mais ce résultat à propos de spécialisation demeure dans le cas d'un avantage comparatif relatif.

La théorie classique des échanges ainsi engendrée considère que, dans le cas d'un facteur de production, le différentiel de productivité relative détermine la spécialisation d'un pays dans une production et prédit le sens des échanges entre les pays. En d'autres termes, un pays se spécialise dans la production des biens qu'il peut réaliser au moindre coût d'opportunité comparativement à d'autres pays. Un pays (ou une région) exportera ou importera suivant que les prix sont supérieurs ou inférieurs aux coûts marginaux des productions intérieures.

Cette théorie classique fait cependant l'hypothèse implicite des coûts d'opportunité constants, alors qu'ils sont souvent croissants dans la réalité. C'est la prise en compte de ces coûts croissants qui a donné le modèle moderne de Heckscher-Ohlin du commerce international. Ce modèle indique que ce sont les dotations en ressources qui définissent les avantages comparatifs des pays².

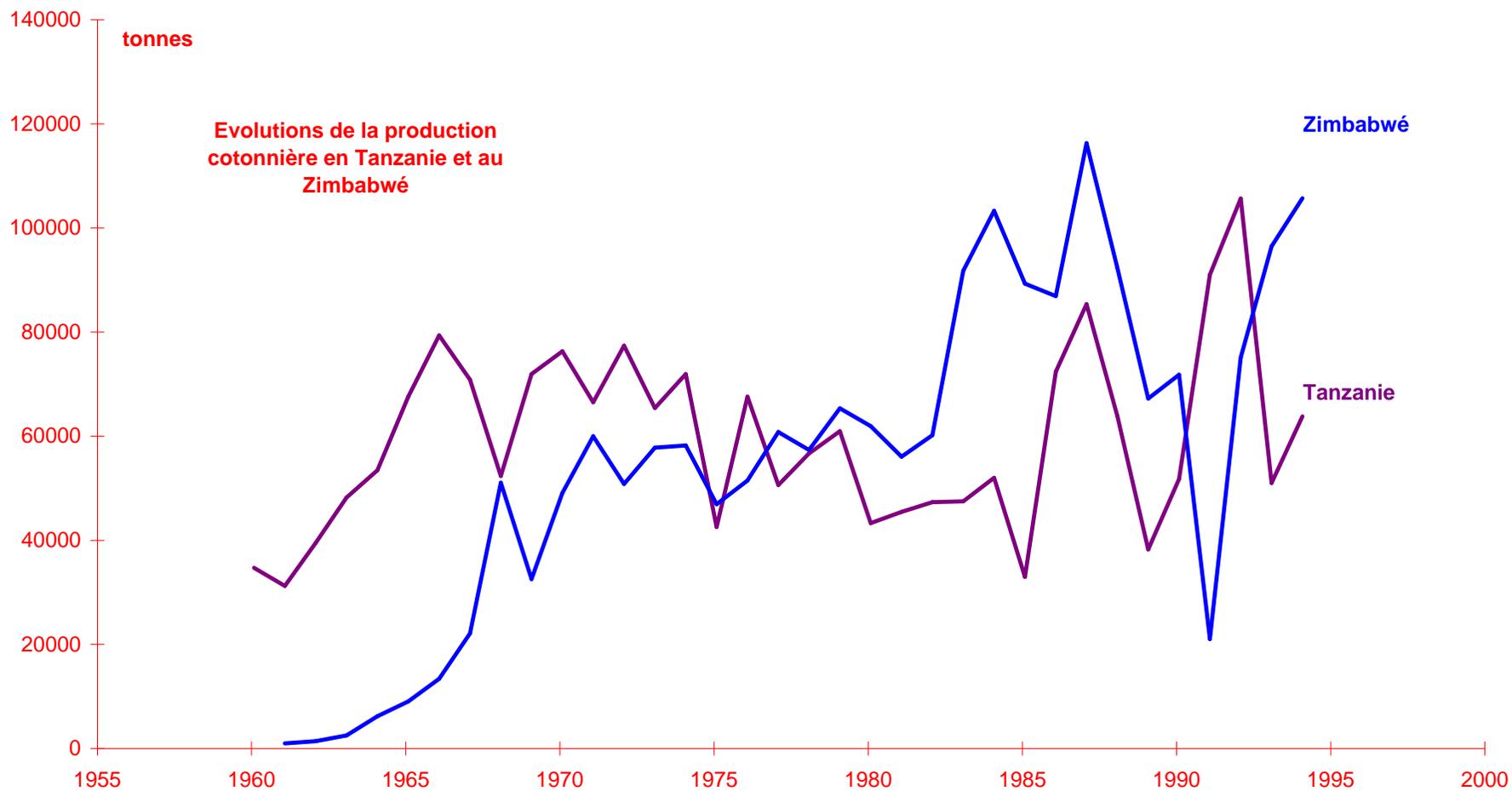
"La production de biens différents nécessite des facteurs en proportions différentes, et des pays différents ont des dotations différentes en facteurs, les uns relativement aux autres. Les différents pays auront donc tendance à bénéficier d'avantage comparatif dans la production des biens qui font un appel intensif aux facteurs dont ils sont le plus richement dotés. C'est pourquoi chaque pays finira par exporter le bien faisant appel au facteur abondant, en échange de biens importés, qui nécessitent un usage plus intensif de ses facteurs rares."(Lindert et Kindleberger, 1982)

C'est ce modèle appelé couramment l'hypothèse ou Théorème de Heckscher-Ohlin qui est prolongé récemment pour élaborer la théorie de développement par ouverture de l'économie aux échanges. Pour la vérification empirique du modèle, on a procédé aux calculs de comparaison de coûts en ressources domestiques (DRC), cela a notamment été fait dans le domaine de la production cotonnière (voir infra). Selon la théorie, des valeurs de DRC supérieures à l'unité sont indicatrices d'un manque d'avantages comparatifs pour justifier la poursuite d'une production.

1 "notre thèse est que l'idée d'un marché s'ajustant lui-même était purement utopique. Une telle institution ne pouvait exister de façon suivie sans anéantir la substance humaine et naturelle de la société, sans détruire l'homme et sans transformer son milieu en désert"

2 ou des régions d'un pays. Le modèle Heckscher-Ohlin peut être appliqué pour analyser les échanges inter-régionaux d'un pays. On considère même que les hypothèses du modèle sont encore mieux respectées dans ce cas-là (Carter-Zhong, 1991).

Graphique III-1 : Evolution de la production cotonnière en Tanzanie et au Zimbabwe



Les opposants aux interventions de l'Etat s'appuient en général sur le Théorème de Heckscher-Ohlin pour recommander le retrait de l'Etat. Pour être complet, il convient de signaler que l'approche néoclassique ne s'est pas arrêté à ce théorème. Elle a connu un renouveau avec d'une part la théorie de développement par l'ouverture de l'économie et d'autre part la théorie du commerce stratégique. Nous avons déjà évoqué la première que nous exploiterons en particulier pour comprendre les relations entre la dynamique du coton/Textile et le développement économique. La seconde théorie assouplit les hypothèses attachées à la notion de l'avantage comparatif, elle reconnaît que la concurrence peut ne pas être pure et parfaite et que le rendement des fonctions de production peut être croissant. Il en découle qu'un pays peut améliorer le revenu national en œuvrant dans la compétition internationale au profit de firmes nationales à travers taxe à l'importation, subvention à l'exportation... Bref, il s'agit d'un prolongement de la théorie néoclassique qui peut justifier les interventions de l'Etat, pour cette raison mais aussi pour d'autres, on constate que le courant de pensée de commerce stratégique provoque de moins en moins d'adhésion depuis la fin des années 1980 (Oman C. et Wignaraja, 1991).

Avant de discuter du positionnement théorique global s'opposant aux interventions de l'État, il faut noter que les premiers travaux pour tenter de vérifier le Théorème de Heckscher-Ohlin ont conduit au contraire au paradoxe de Leontieff¹ tendant à infirmer le théorème. Si les premières explications du paradoxe n'ont pas été convaincants, les éléments d'explication plus récents² tendent à redonner une bonne crédibilité au Théorème aux yeux de ses tenants. Ce Théorème procède cependant d'une vision statique des coûts d'opportunité, contrairement à la Théorie du commerce et du développement³ qui tient compte des modifications des coûts d'opportunités comme conséquence du développement économique.

L'énoncé de la Théorie de la croissance appauvrissante a servi un moment d'argumentaire pour s'opposer aux actions de l'Etat pour promouvoir les exportations agricoles. La pertinence⁴ de cette théorie est très peu admise aujourd'hui, de sorte que nous n'en tiendrons pas compte par la suite.

1.2.4. Critiques du fondement théorique de l'opposition aux interventions étatiques

En nous concentrant sur la théorie néoclassique des échanges en fonction des avantages comparatifs, trois ordres de critiques peuvent être identifiés. En premier lieu, les échanges effectivement

¹ Leontieff a constaté en 1947 que les Etats-Unis exportaient plutôt les produits plus intensifs en main-œuvre, alors que ce pays devrait s'imposer par une abondance relative en capital plus grande que le reste du monde. Ce paradoxe s'est vérifié pour les données de 1958 des Etats-Unis, et aussi fréquemment pour d'autres pays (Lindert et Kindleberger, 1982).

² Ces éléments sont : le renversement dans l'intensité des facteurs, (cette intensité n'est pas toujours la même pour tous les rapports de prix), les barrières commerciales qui empêchent l'importation de produits intensifs en main-d'œuvre, le problème de l'erreur de quantification de la main-d'œuvre ne tenant pas compte de la qualification qui est un capital (capital humain) et le problème de dotation en ressources naturelles qui fait valoir d'autres formes de capital non habituellement pris en compte. (Lindert et Kindleberger, 1982)

³ que nous avons brièvement présenté dans la Partie introductive et que nous expliciterons par la suite (Partie III)

⁴ Dans le cas spécifique des interventions de l'État pour promouvoir les exportations agricoles (comme c'est le cas du coton qui nous intéresse), la théorie de la croissance appauvrissante annonce une baisse des prix consécutive à une forte augmentation du volume produite et exportée (sorte de loi de King à l'échelle mondiale). C'est sur cette base que Raul Prebisch, économiste brésilien, a prôné la reconversion des actions étatiques pour la promotion des exportations agricoles en faveur de l'industrie en substitution des importations. Lindert et Kindleberger (1982) n'ont pas vu confirmation de la croissance appauvrissante à travers l'analyse des prix des matières premières agricoles, alors que les évaluations des politiques d'industrialisation de substitution aux importations ont le plus souvent donné des résultats négatifs. Dans la Partie III, nous verrons que la promotion de l'exportation du coton a loin été appauvrissante pour les pays concernés.

observés ne confirment pas toujours la théorie, et le fait d'arguer de l'immixtion de l'État n'en constitue pas une explication suffisante. En second lieu, l'hypothèse de la théorie privilégiant de manière exclusive le marché, le facteur prix, est fortement critiquable, car le marché n'existe pas toujours et sa performance est contingente de bien d'autres facteurs. Enfin, et c'est ce que révèle une approche historique appliquée à un grand nombre de situations, la théorie néoclassique ignore la réalité des relations entre l'État et le marché (les opérateurs privés). Il apparaît que, dans le domaine de la production cotonnière, l'État a été rarement "meneur" pour justifier les critiques d'annihiler les initiatives privées. L'État est le plus souvent intervenu sur la demande des opérateurs privés, parfois après une phase de réticence, pour s'impliquer dans des conditions précises avec partage des rôles avec les opérateurs privés. Les débuts de réussite cotonnière sont fréquemment associés à la réalisation de tels accords d'alliance, mais ces alliances peuvent se révéler versatiles,

car l'État peut renverser les alliances qu'il établit avec les opérateurs privés comme pour suivre les idées dominantes de son époque.

1.2.4.1. L'infirmité par la réalité

La réalité ne confirme pas le fondement théorique sur lequel s'appuie l'opposition aux interventions de l'État. A l'échelle internationale, le principe des avantages comparatifs n'explique pas le succès de la production cotonnière en Afrique francophone, à l'échelle nationale, ce principe n'explique pas la distribution de la production entre les régions d'un même pays comme en Chine.

U. Lele et al (1989) ont rappelé quelques résultats et ont indiqué avec beaucoup d'intérêt comment il est difficile de se fier uniquement aux calculs de DRC pour sanctionner la poursuite ou la cessation d'une production cotonnière :

"A review of various DRC estimates made by the Bank's operational staff suggests, for instance, that the DRCs for cotton production in Nigeria (included in the Agricultural Sector review of September 1987) assumed a seed cotton yield of 1000 kg per hectare. On this basis, cotton production seems "more advantageous" than in Cameroon or Kenya. But Nigeria's reported average cotton yields for the past three decades never rose above 350 kilos per hectare. A more realistic set of assumptions should show a higher DRC for Nigeria : and that cotton in francophone African countries is at least as efficient a producer of foreign exchange as in Nigeria even though the francophone countries have been heavy users of imported technology, with all DRC's less than one. This happens partly because of the yield difference" (U. Lele et al, 1989)

Carter et Zhong (1991) ont essayé de vérifier si la théorie des avantages comparatifs pouvait expliquer la distribution des productions entre les provinces chinoises depuis la réforme¹ agricole en 1978. Ils ont utilisé les ratios² des rendements respectifs et des surfaces respectives du coton et des céréales pour procéder à cette vérification. Cependant, les résultats ne donnent pas une corrélation très bonne entre les deux ratios, ce qui indique que la théorie des avantages comparatifs n'a pas été suffisante pour expliquer la réalité de la répartition des productions cotonnières entre les provinces chinoises.

¹ Cette réforme a permis d'instaurer un système de prix plus favorable, elle a mis fin au slogan du "compter sur ses propres forces" qui avait donné lieu à l'interprétation d'une apologie de l'autarcie et qui avait conduit chaque localité à produire tout ce dont elle avait besoin, même les cultures qui ne convenaient pas parfaitement aux conditions physiques et écologiques de la localité.

² Le ratio des rendements est considéré comme un indicateur du différentiel de productivité de la terre entre deux productions alternatives. On peut même admettre qu'il intègre les facteurs autres que naturels, sachant les rendements *ex post* observés ne sanctionnent pas seulement les conditions naturelles de production, mais aussi les décisions sur la conduite des cultures, décisions qui résultent de la prise en compte des données économiques. Un ratio des rendements qui croît devrait indiquer un avantage comparatif favorable, ce qui devrait induire un ratio des surfaces qui évolue dans le même sens.

1.2.4.2. Critiques sur l'hypothèse de primauté du marché

L'opposition aux interventions de l'Etat suppose la primauté du marché dont le fonctionnement ne doit pas être perturbé par quelque distorsion. Cette primauté est cependant discutée, à partir du questionnement sur la notion même d'avantage comparatif, à travers la contingence de l'efficacité du fonctionnement du marché mettant en évidence l'existence de facteurs autres que ce marché.

Les critiques de fond concernent les hypothèses explicites ou implicites attachées à la théorie des avantages comparatifs. Pour Boussard (1987), l'hypothèse de Ricardo sur le Libre échange repose sur l'absence irréaliste de jalousie entre les nations. Une autre critique porte sur le caractère statique des avantages comparatifs, alors qu'il peut s'agir d'un phénomène dynamique. B. Daviron (1993) rappelle en particulier que les avantages comparatifs ne sont pas uniquement naturels, mais qu'il y a aussi une part construite¹, et on peut penser, d'après ce que nous avons rappelé sur le développement de l'industrie textile en Nouvelle Angleterre par exemple, que l'État contribue à cette construction. La notion de construction des avantages comparatifs conduit à parler plutôt "d'avantages cumulatifs".

Mais c'est l'accent exagéré mis sur le marché qui a engendré les critiques les plus importantes. Les critiques les plus nombreuses concernent la non-prise en compte des imperfections dans le fonctionnement du marché, il en découle que l'on doit s'interroger sur la portée des solutions basées sur les marchés lorsque ceux-ci n'existent pas ou fonctionnent mal. On trouvera par la suite de nombreuses illustrations d'imperfection de fonctionnement des marchés, nous nous limitons ici à indiquer que le fonctionnement du marché est lié à d'autres facteurs, et que des circonstances particulières peuvent pousser l'État à intervenir.

Pour beaucoup d'auteurs, il est clair que la qualité du marché comme allocataire de ressources dépend des infrastructures sans lesquelles il ne peut fonctionner correctement :

"The market is a more efficient allocation of goods and services, but there must be a sufficiently developed infrastructure for the market to function." (M.J. Costello, 1994)

Cette position ramène le marché au rang d'un facteur, certes important, parmi d'autres, ce qui incite à la circonspection face aux recommandations fondées exclusivement sur le marché. S. Steven (1991) a analysé les réformes économiques mises en œuvre au Mozambique alors que le pays allait vers un apaisement de la guerre civile. Il a exprimé clairement son doute sur l'efficacité des politiques retenues et fondées essentiellement sur les marchés pour développer les productions agricoles car les marchés n'existaient pas, par manque d'infrastructures de communication par exemple. Pour lui, il faut se préserver de l'illusion des impacts positifs à court terme (les incitations de prix peuvent en effet fonctionner même dans des conditions très difficiles et donner un impact de court terme), sachant que les incitations par les prix ne créent pas elles-mêmes les conditions qui permettraient de prolonger l'impact souhaité dans le moyen ou long terme :

"...market-based solutions should not be pursued in situations where markets are non-existent or poorly functioning... Market-based solutions are unlikely to be effective in areas lacking infrastructure such as roads or water system...Overall, it is clear that the Mozambican case demonstrates that reform packages based on price incentives and exchange rate realignments can be effective, even in extremely adverse conditions. It is equally clear, however, that they cannot by themselves create the necessary conditions for growth over the medium and long run."

Ces éléments sont conformes à la caractéristique du marché enchâssé dans un grand nombre de variables, que ne prend cependant pas en compte l'idéologie du marché libre pourfendue par Boyer (1992) :

¹ voir Capitalisme de fin de siècle par J. Mistral. éd. Boyer.

"...it would be wise for economists not to confuse the ideology of free marketers with the actual - and real but limited - capabilities of really existing market mechanisms, which are embedded within a complex mix of alternatives and largely complementary governance modes.

Non seulement le marché (et son prix) n'est qu'un facteur parmi d'autres, l'élément prix pourrait même être moins important que d'autres. En analysant les relations entre politiques économiques et performances agricoles du Mali pour la période 1960-83, Lecaillon et Morisson (1986) signalent qu'il n'y pas eu d'influence à long terme du mécanisme des prix dans la progression continue de la production cotonnière jusqu'à 1983 (progression qui s'est poursuivie jusqu'à ce jour). Au cours de cette période, ils observent que le rendement a été multiplié par 5 et que le revenu monétaire réel net a été multiplié par 6. Pour expliquer cette performance, ils mettent au contraire en avant les facteurs¹ liés à l'encadrement, à l'accessibilité au crédit, à l'équipement, aux intrants, variables que U. Lele et al (1990) regroupent sous l'expression de "facteurs non-prix" et pour lesquels nous considérons que l'État a joué un rôle déterminant. Plus globalement, Lecaillon et Morisson portent une sentence très claire sur les politiques exclusivement axées sur le prix :

"Une politique de prix est sans objet si l'offre et la demande ne peuvent se rencontrer."

Bien qu'il y ait des difficultés d'une part pour faire entrer les variables non-prix² dans un modèle mathématique, et d'autre part pour dissocier³ les effets pour ce qui relève des facteurs prix ou non-prix, l'incidence des facteurs non-prix se révèle être plus forte que les facteurs prix (U. Lele et al, 1989). Carr (1993), partant d'une analyse technique de la production cotonnière, parvient au même constat que l'amélioration de la performance technique de la production cotonnière ne peut occulter les facteurs institutionnels et politiques (la facilité de la commercialisation, la rapidité du paiement, la qualité du fonctionnement des marchés des produits vivriers, l'efficacité dans l'approvisionnement en intrants)

1.2.4.3. État suiveur dans ses interventions

La critique de l'État comme source de distorsion du marché peut valoir seulement si son intervention est réalisée en dépit des récriminations des opérateurs privés, en d'autres termes, si l'État est "meneur". Or on observe qu'il est rare que l'État soit intervenu de son propre chef, et lorsque cela semble être le cas, on peut soupçonner qu'il s'est agi de décision entérinant les volontés du secteur privé, ce qui signifie que le secteur privé est le premier à voir les limites d'une régulation strictement conduite par les règles du marché.

Autant que nos informations nous permettent de statuer, on peut citer quelques cas où l'État a joué un rôle de meneur dans les affaires du coton. C'est l'État japonais qui a promu la production cotonnière en Corée, alors occupée, en début du XXème siècle (Choux, 1924). L'État Russe a joué un rôle très actif dès 1890 en Turkestan (Rapport officiel, Deuxième Congrès international ..Filateurs de coton et de manufacturiers, 1905). Les allègements d'impôts fonciers pour les producteurs de coton en Espagne décidés en 1904 sont le signe d'une volonté politique pour promouvoir la production cotonnière dans le pays (P. Senay, 1937). Nous avons vu qu'en Allemagne, le coton était promu par la Baumwollbau Kommission à l'intérieur du Kolonial Wirtschaftliche Komitee. L'État français s'est intéressé au coton au Sénégal dès 1820 et a mené des actions tous azimuts dans ses territoires coloniaux au moment de la Guerre de sécession.

¹ Ils hiérarchisent même l'importance de ces facteurs, en accordant la priorité aux engrais, et en considérant que l'encadrement est le facteur de moindre importance

² On verra, en abordant le travail de U. Lele et al (1990), de quoi relèvent les facteurs non-prix.

³ Le travail de U. Lele et al (1989) indique qu'une variable non-prix peut avoir un impact sur le facteur prix et inversement.

Mais même pour ces exemples, il est difficile de ne pas penser à la pression que le monde de l'industrie du textile a pu exercer pour amener l'État à prendre diverses actions en faveur de la production cotonnière. Cela nous rapproche des positions de D. North ou de la théorie des choix publics (J.D. Lafay, 1993), soulignant la position "d'État suiveur" et nuanciant sérieusement la critique de distorsion exercée par l'État et confortant plutôt la vision d'un État appelé pour corriger des imperfections perçues du marché.

Par ailleurs, les initiatives privées dans les affaires du coton sont nombreuses et significatives, mais il est remarquable de constater que la portée de leurs actions a dépendu de l'alliance apportée effectivement par l'État, en général sur demande explicite du secteur privé.

Les initiatives privées ont correspondu souvent à des réactions de coordination à une situation jugée critique. La création en 1902 de la BCGA¹ ou celle de son pendant français, l'ACC en 1904, ou encore celle du pendant portugais en 1906, la "Sociedade Fomentadora da cultura do algodão colonial", ont été une réaction pour ne pas subir la loi d'une offre contrainte de matière première pénalisant le coût d'acquisition de cette dernière. L'établissement de la fédération internationale en 1904 a répondu à la même crainte exacerbée par la tentative de monopolisation du coton américain par un certain Sully cette année-là. Cette Fédération a constitué un lieu de rencontre et de partage international des expériences de promotion de la production cotonnière.

Les initiatives de l'industrie textile pour se coordonner misaient en fait beaucoup sur l'implication de l'État que l'on tentait de provoquer. L'exagération des acquis anglais par la profession portugaise est typique de cette démarche pour stimuler l'intervention de l'État :

"The Sociedade de Geografia de Lisboa, an organisation of settlers, shippers, traders and other business groups seeking to generate greater interest in the colonies, sponsored a meeting on 19 May 1906 of State representatives, as well as representatives of industry, commerce, agriculture and shipping to discuss cotton development and to establish a cotton development centre. To provoke the Portuguese government into action, exaggerated references were made to the cotton cultivation efforts undertaken by the British Empire and the important role of a centralised government supported organisation such as the British Cotton Growing Association in contributing to those efforts." A. Pitcher, 1991).

En dépit de cette démarche du secteur privé requérant l'intervention de l'État, ce dernier resta sourd et se contenta de proclamer des "unrealized intentions" jusqu'à 1926 (A. Pitcher, 1991), car fondamentalement, le gouvernement portugais, guidé par le souci mercantiliste, voyait autrement son intérêt :

"The metropolitan government preferred the revenue from custom duties on foreign cotton to generating raw material production in the colonies...Government thinking with regard to the colonies was strictly mercantilist at this time ; cotton production would have required active government intervention which was expensive and beyond its mental horizon." (A. Pitcher, 1991).

En Angleterre, il a fallu attendre 1913 pour voir adhérer l'État octroyant de conséquents prêts pour la réalisation de barrages et de grands périmètres aménagés, en Égypte mais aussi dans l'Empire

¹ La création de la BCGA dès 1902 est une parfaite illustration de la réaction des utilisateurs de fibre pour promouvoir la culture du coton dans de nouvelles contrées. Cette création fut l'initiative des industriels du textile, mais avec une forte adhésion des ouvriers et même du citoyen moyen à la souscription lancée pour réunir les capitaux nécessaires. Le soutien de l'État ne viendra qu'à partir de 1913 et plus fondamentalement à partir de 1920, année de la diffusion d'un rapport d'étude indiquant les grandes difficultés de la production cotonnière américaine et suggérant entre autres le prélèvement d'une taxe par balle de coton importé destinée à la promotion de la production en d'autres contrées (Rapport officiel du Dixième Congrès International cotonnier, 1920). Il faut noter que la BCGA a été précédé par une autre organisation avec le même objectif de promouvoir la production cotonnière dans le monde, mais sans réel succès, la Manchester Cotton Supply Association créée en 1857 (Isaacman et Roberts, 1995).

Anglo-Egyptien du Soudan, ou pour la construction de chemin de fer en Afrique. C'est cette adhésion de l'État qui permettra à la BCGA d'obtenir ses premiers résultats. En France, les résultats obtenus par l'ACC restèrent longtemps dérisoires, le facteur incriminé étant le manque de moyen par manque de réel intérêt manifesté par l'État français.

Ainsi, les opérateurs privés peuvent certes réagir plus vite que les pouvoirs publics, mais leurs actions n'ont eu de réelle portée que lorsque l'État leur apporta le soutien nécessaire. Les opérateurs privés ont eu besoin de l'intervention de l'État, ils l'ont demandé avec insistance, ils ont fini le plus souvent par l'avoir, non sans que l'État ait montré une certaine réticence au départ.

L'idée est si répandue à propos du tic interventionniste de l'État, avec l'effet supposé d'annihiler les initiatives privées et de gaspiller les ressources nationales, qu'il nous semble utile de rappeler que, dans le domaine des affaires du coton, l'État a souvent fait preuve de réticence au départ.

En Égypte, peu après la trouvaille du Jumel d'une nouvelle variété de cotonnier remarquable par la qualité de la fibre, Méhémet-Ali lui-même ne se rangea pas rapidement à la proposition de s'impliquer dans une production à grande échelle du coton :

"Jumel essaya en vain d'attirer l'attention de Méhémet Ali sur l'importance de la production d'un excellent coton cultivé à partir d'un plan bien conçu. Il sema alors lui-même, près de Matarieh, quelques acres avec la graine de Maho, et les trois balles de coton qu'il récolta furent évaluées à un si haut prix, sur le marché de Trieste, que Méhémet Ali se rendit aux sollicitations de Jumel et entreprit, avec son énergie caractéristique, et sur une grande échelle, la culture de ce nouveau coton dans toute la Basse-Egypte." (M. Schantz, 1913)

Au Portugal, nous avons vu que le gouvernement était trop orienté par le mercantilisme et qu'il ne parvenait à comprendre son intérêt à répondre aux sollicitations de l'industrie textile.

Aux États-Unis, la réalisation des canaux a constitué l'un des facteurs de la révolution des transports, mais Myhrman et Weingast (1994) nous rappellent que le gouvernement hésitait beaucoup devant l'importance des investissements. Lorsqu'il fallait réaliser les installations portuaires de Houston afin de renforcer le rôle cotonnier de la place, l'État du Texas n'était pas très déterminé pour venir en aide à l'interprofession associant les producteurs, les négociants, les assureurs et les transporteurs par bateau (Jacobs et Golding, 1949). Même aujourd'hui, nous avons vu qu'en Australie, l'État reste réticent face aux demandes d'investissements en irrigation pour sécuriser la production mais qui n'ont pas bonne presse auprès des écologistes.

Nous avons des raisons de croire que les interventions de l'État dans les affaires du coton ont souvent répondu aux vœux de la profession et elles ont souvent été mises en œuvre suivant des modalités préalablement négociées avec le secteur privé.

Nous avons rappelé comment l'État belge est intervenu pour promouvoir la production cotonnière dans l'ex Congo-Belge en octroyant une sorte de garantie institutionnelle qui a décidé les opérateurs privés à investir. La citation suivante précise encore mieux le processus de coordination entre l'État et le secteur privé :

"Périodiquement, les dirigeants des Sociétés se rencontrèrent pour examiner les grandes questions du jour, décider des démarches à faire et des initiatives à prendre et ... l'idée fut émise de constituer un groupement des délégués de l'industrie cotonnière congolaise. C'est ainsi que, le 28 mars 1929, fut fondé le Comité Cotonnier Congolais. L'Administration coloniale avait encouragé l'initiative des Sociétés à se grouper en un Comité permanent représentant toute la corporation des industriels cotonniers. Le nouvel organisme rencontra donc bon accueil lorsqu'il offrit sa collaboration au Gouvernement pour l'étude et la mise au point de problèmes que posait l'évolution continue de la production cotonnière....Le Comité s'attela résolument à la tâche et réalisa d'importants perfectionnements dans l'organisation industrielle. Par exemple, l'établissement hâtif des sociétés dans l'aire cotonnière avait provoqué une dispersion fâcheuse, souvent antiéconomique, de leurs exploitations. Par une série d'accords, réalisés entre les Sociétés sous l'égide du Comité et entérinés avec satisfaction par le Gouvernement, chaque Société put regrouper ses zones cotonnières, par voie d'échange

ou de compensations et suivant ses intérêts particuliers ; il en résulta de grandes facilités d'exploitation, outre des économies importantes dans tous les domaines. Rivalité et concurrence firent place à une entente féconde, amenée par un contact fréquent des Sociétés en vue de la coordination de leurs intérêts."

Il semble bien, si on se réfère à la progression remarquable de la production jusqu'au début des années 1960, que la coordination a été source d'efficacité. Notre rappel confirme aussi la position de Joan Robinson que les entreprises ne cherchent pas tant la concurrence entre elles.

D'autres nations européennes fournissant des exemples d'alliance entre l'État et les intérêts privés. La BCGA savait faire preuve de persuasion pour faire participer les pouvoirs publics aux investissements et pour obtenir d'eux des conditions préférentielles afin de diminuer les coûts des actions de développement de la culture cotonnière :

"Par manière de reconnaissance pour ces immenses services rendus par l'Association, le Gouvernement de Sierra Leone versera une souscription annuelle de £ 1500, celui de Lagos £ 2000 et celui de la Nigérie du Sud (Nigeria) £ 3000. Ces divers versements portant sur trois années, pendant lesquelles les gouvernements de Sierra Leone et du Lagos se sont en outre engagés à ne point faire payer le transport du coton." (Rapport Officiel du Deuxième Congrès International des Filateurs et des manufacturiers, 1905).

La construction de la ligne de chemin de fer jusqu'à Kano, au Nord du Nigéria, a été le résultat d'une alliance entre les intérêts privés et l'Etat. La ligne commencée en 1907 et achevée 5 ans plus tard en 1912 par émission d'obligations a bénéficié du soutien sans faille de Winston Churchill, alors élu d'Oldham, dans la banlieue de Manchester. Il a su convaincre des possibilités de production cotonnière de Kano et de l'importance stratégique de les exploiter dans le but d'approvisionner une industrie alors vitale pour l'Angleterre (Hogendorn, 1995) :

"But the paramount reason for the railway was commercial and the commerce was to be cotton. Only that argument made the method of financing by means of public works bond issues remotely acceptable to parliament and the public." (Hogendorn, 1995)

Par la suite, la même alliance entre l'Etat et les opérateurs privés aboutira à allouer le monopole de la commercialisation du coton graine au BCGA qui mit en pratique la politique de prix fixe dès 1907, mais aussi pour réaliser la propagnade du coton¹ (Hogendorn, 1995).

L'Allemagne sut aussi répartir les activités entre l'Etat et les opérateurs privés. En 1913, le financement de la recherche cotonnière au Togo et au Cameroun dans l'Empire allemand était assuré par l'État, cette recherche était menée en collaboration avec le monde industriel, en particulier pour évaluer la qualité des fibres des variétés que l'on expérimentait. Un programme spécifique de développement de l'industrie textile était identifié au budget duquel participent les industriels pour plus d'un quart (M. Schanz, 1913).

La répartition des rôles entre l'État et les privés s'est opérée de manière nette en Égypte, où les privés (des anglais et des capitalistes nationaux) se sont occupés à l'établissement de sociétés d'irrigations alors que l'État s'est chargé de la construction de barrages (M. Schanz, 1913)

La coordination assumée par l'État peut avoir un impact décisif sur le démarrage d'un processus qui est celui de la mise en place d'une filière jusqu'à la commercialisation du produit. Dans un précédent travail, nous avons mis en exergue le rôle de la convention UNICO découlant de la Conférence de

¹ La production cotonnière profitera peu de la ligne de chemin de fer, car moins rentable que l'arachide qui se développera à partir de cette période. Involontairement, les industriels textiles de Manchester ont promu la production arachidière de Kano. La justification de la promotion de la culture cotonnière pour la construction de chemin de fer n'eut rien de spécifique au Nigeria ni à l'Angleterre, mais il se retrouvait aussi au Togo, en Afrique Équatoriale française, en Tanganyika et en Ouganda sous la domination d'autres puissances coloniales (Isaacman et Roberts, 1995).

DAKAR en 1952 et par laquelle la CFDT était assurée pendant trois ans d'un prix de vente aux industriels français lui autorisant alors de garantir sans risque un prix d'achat aux producteurs de coton-graine. Même si la Convention UNICO n'a pas été renouvelée, celle-ci a démontré la justesse du raisonnement de la CFDT sur l'importance de la garantie du prix aux producteurs, ce qui lui permit par la suite de faire établir par la France un fonds de soutien pour la production cotonnière en Afrique francophone (Fonds de Soutien des Textiles d'Outre Mer créé en 1956) :

"C'est en effet à la suite de cette Conférence (de Dakar, 1952) que fut établie la Convention UNICO liant les exportateurs de fibres des colonies et les industriels de la filature de la Métropole permettant de garantir un prix FOB. En compensation, ces industriels ont reçu des dispositions préférentielles pour l'importation de leurs cotonnades sur les territoires coloniaux. Cette Convention signée en 1952 dura trois ans, ne sera pas renouvelée et était dictée par des intérêts bien compris. A cette époque, les industriels français voyaient leur part de marché dans l'A.O.F. se restreindre face à la concurrence des pays à niveau de vie bas. Ils étaient soucieux de préserver leur part qui leur assurerait un débouché à leur production métropolitaine. L'idée fut alors de marchander l'accord d'un prix garanti contre l'octroi d'une entrée préférentielle pour leurs cotonnades en A.O.F.. En fait, face à la contradiction opposant le souci d'exporter les fibres à un prix garanti et celui d'exporter les cotonnades dans un contexte de compétitivité déjà défavorable, la résolution trouvée fut l'immixtion des pouvoirs locaux pour permettre des mesures protectionnistes. Le désistement des industriels à l'échéance de cette Convention UNICO commandera la recherche d'autres formules de soutien mais cette dernière a eu l'avantage d'initier un système de prix garanti dont les résultats probants aideront à convaincre dans la recherche de solution alternative." (M. Fok, 1993)

Nous pensons que la coordination à l'occasion de la Conférence de Dakar a été le point de départ de ce qu'on appellera par la suite le système CFDT qu'il est plus convenable d'appeler système européen comme nous l'avons déjà indiqué.

Il ressort des faits cités qu'il est inexact de présenter toujours les interventions des pouvoirs publics en opposition aux actions des opérateurs privés. Il nous semble que la complémentarité prime, et que cette complémentarité peut même être arrêtée par concertation avant l'engagement des actions. Il est certes fréquent que l'État finit, sous certaines circonstances, par accaparer trop de fonctions, au détriment de l'efficacité de l'ensemble, mais il s'agit alors de la problématique de l'évolution des modalités d'intervention. Nous pensons que si l'intervention de l'État semble se révéler nécessaire au démarrage des actions cotonnières, ce n'est pas pour autant que l'intervention soit obligatoirement efficace : même en admettant la nécessité d'une intervention de l'État on ne saurait s'affranchir d'une analyse approfondie pour retenir des modalités efficaces.

1.2.4.4. État changeant

Les revirements de position de l'État nous semblent aussi conforter l'idée que l'État est plus "suiveur" dans les affaires du coton que "meneur", en s'alignant sur les opinions dominantes du moment.

Nous avons détaillé les interventions de l'État belge dans le pilotage du développement de la production dans l'ex-Congo Belge. Nous avons en particulier indiqué comment on passa d'un système à monopole local à un système basé sur le marché libre, avec des résultats peu concluants qui ont fait revenir aux monopoles locaux. Nous avons aussi vu comment les pays voisins de l'ex-Congo belge durent s'inspirer du système des "zones coton" pour remplacer les marchés libres qu'ils avaient adoptés auparavant.

Ces évolutions sont en plein cœur des réflexions actuelles sur la réforme des filières coton en Afrique, le rappel des événements suivants a pour but d'illustrer l'influence de l'environnement extérieur sur les choix de l'Etat et donc de souligner tout l'intérêt de s'enrichir aujourd'hui des expériences du passé.

Dans l'ex-Congo-Belge, alors que le système des zones cotonnières restait maintenu, trois innovations institutionnelles furent mises en œuvre qui rappellent fortement les dernières avancées

dans ce domaine en Afrique francophone, (au Mali en particulier) et qui indiquent la sensibilité des actions de l'État aux opinions portées sur la production cotonnière.

La première a concerné les mesures mises en place pour aider les sociétés cotonnières à passer la crise de 1929 qui fut accompagnée d'une forte détérioration des cours du coton. Le Gouvernement, convaincu de la portée des actions des compagnies cotonnières ainsi que de la nécessité d'aider ces compagnies à passer un mauvais cap, consentit des avances remboursables (et effectivement remboursées) pour faire face au manque de trésorerie. Ce phénomène est à rapprocher des aides françaises apportées aux filières coton de l'Afrique francophone lors de la crise cotonnière de 1984/85 (J.B. Véron, 1993).

La deuxième a concerné la mise en œuvre du principe de "potentiel" qui rappelle fort le principe de "ristourne" appliqué au Mali par exemple (Fok et Raymond, 1995). C'est en 1936 que la formule dite du potentiel fut appliquée pour assurer une plus grande équité dans la rémunération de producteurs de coton, cette formule inaugurerait en fait un dispositif de prix minimum en connection avec le cours mondial :

"aux termes de la nouvelle formule, la rémunération de l'indigène et celle des industriels furent déterminées en fonction du prix moyen de réalisation de la récolte précédente. Le solde¹ éventuel devait être versé à un Fonds de Réemploi, affecté à la stabilisation du prix d'achat au planteur, et accessoirement, à des dépenses d'intérêt indigène." (Compagnie Cotonnière Congolaise, 1948).

Enfin, la dernière innovation institutionnelle concerne le Décret du 18 Juin 1947, s'inspirant d'un projet rédigé pour tenir compte des préoccupations des Assemblées internationales, notamment celle du Bureau International du Travail à Montréal en 1944. Le souci d'équité était devenu plus profond et le principe était admis qu'il fallait réserver aux producteurs la totalité du bénéfice issu de la vente de leur produit (Compagnie Cotonnière Congolaise, 1948). L'extrait ci-après précise l'esprit du décret et permet de faire le rapprochement avec les idées actuellement en vogue dans le processus de réforme des filières cotonnières dans le monde :

"En substance, le coton produit par les indigènes du Congo reste leur propriété. Il est remis pour être usiné, transporté et vendu, à une société coopérative (qui les groupe) fonctionnant sous la surveillance du Gouvernement. Cette coopérative contracte avec l'usinier installé dans la région (en l'occurrence la Société cotonnière existante) pour lui confier le traitement de la récolte, suivant des modalités soumises à l'approbation du Gouverneur Général. Le rôle des Sociétés cotonnières est donc réduit à celui d'un tâcheron, prestant ses services aux planteurs indigènes qui lui remettent leur coton en vue de l'usinage et du transport vers les ports maritimes, où un organisme central de vente en prendra livraison, et le réalisera au profit exclusif des indigènes producteurs. Le produit net de la vente est tenu à la disposition de la Société Coopérative, sous déduction de l'avance provisionnelle payée aux planteurs lors de la livraison de leur produit, des frais d'usinage et de transport et de la rémunération de l'usinier." (Compagnie Cotonnière Congolaise, 1948).

Le positionnement de l'Etat dans son rôle de promouvoir la production cotonnière se révèle être changeant. L'influence des opérateurs privés impliqués dans cette production semble dépendre de la relative place économique et politique qu'ils détenaient.

¹ Ce principe fut même amélioré en 1941 dans la mesure où le bénéfice des entreprises cotonnières, pris en compte dans le calcul du prix à payer aux paysans a été fortement réduit à 15%. Aujourd'hui, ce "solde" est appelé ristourne au Mali et au Bénin, il ne parvient pas effectivement aux paysans dans le cas du Bénin, mais elle l'est dans le cas du Mali. Le principe d'une alimentation d'un fonds de stabilisation est le même.

1.2.4.5. Du hasard et de la nécessité de l'intervention de l'État ?

Certains pays ont démarré leur intervention dans les affaires du coton/Textile à partir de circonstances particulières, et on peut se demander comment les États pouvaient ne pas réagir face à ces circonstances. Nous avons vu, dans le cas des États-Unis, à la veille de l'Indépendance, que la perception de la dépendance vis à vis de l'Angleterre pour les produits textiles a été particulièrement ressentie lors du conflit armé contre l'ancienne métropole. Cette perception a été un élément important qui a favorisé la politique protectionniste favorable à la Nouvelle Angleterre et dont l'impact économique a touché l'ensemble du pays.

Dans le domaine plus strict du coton, de telles circonstances se sont imposées également. La scission de l'Inde et du Pakistan en 1947 a aussi séparé les zones qui produisaient alors le coton et celles qui le transformaient. De cette période date une action vigoureuse en Inde pour développer la production cotonnière et une autre au Pakistan pour développer l'industrie textile :

"A region covering 40% irrigated fertile land of Punjab and Sindh which used to produce long staple cotton went to Pakistan while 95% of the textile mills remained in India...The acute cotton scarcity and the urgent need for achieving self-sufficiency in cotton production in the shortest possible time favoured policy interventions aimed at cotton development..." (R.P. Singh et al, 1993).

Ces interventions porteront fruit. En Inde, la production de coton augmentera, quoiqu'il n'y ait pas de différence de gain de rendement avec les productions vivrières (R.P. Singh et al, 1993).

Pour des raisons similaires, on peut comprendre le paradoxe du volontarisme du FRELIMO au Mozambique pour promouvoir la production cotonnière après l'Indépendance du Mozambique, alors que le coton était une sorte d'emblème de l'oppression coloniale auparavant combattue. Isaacman (1996) semble y voir là un élément du caractère satanique du coton, alors que, à notre avis, les choix étaient en fait bien limités pour un pays qui devait conquérir une certaine indépendance économique après l'indépendance politique.

De manière plus générale, l'État peut se sentir dans l'obligation d'intervenir pour développer l'économie du pays. W.W. Rostow (1959) a avancé la nécessité d'un pays de disposer d'un secteur de pointe pour entraîner le reste de son économie, un tel rôle justifiant alors que l'État vienne en aide à ce secteur. Bien que l'on puisse discuter de la réalité des secteurs de pointe identifiés par Rostow¹, il nous semble, au vu du rappel historique que nous avons réalisé, que le secteur du coton/textile a été ressenti comme tel par de nombreux pays ou régions de pays.

1.2.5. En guise de conclusion

L'universalité des interventions de l'État dans les affaires cotonnières nous paraît bien acquise, ces interventions sont cependant contestées, sur la base de fondement théorique néoclassique auquel adhèrent en général les organismes internationaux de financement.

Ce fondement théorique pour justifier l'opposition aux interventions de l'État ne se vérifie pas toujours. Dans le domaine de la production cotonnière, la réalité de la répartition de la production/exportation entre les pays ou entre les régions d'un pays ne corrobore pas ce que la théorie néoclassique prédit. Les hypothèses retenues dans cette dernière sont aussi contestables. L'hypothèse privilégiant de manière exclusive un seul facteur, le marché, est excessive, car d'autres facteurs doivent être considérés (les facteurs non-prix), dont certains peuvent s'avérer plus déterminants.

¹ Fogel a contesté par exemple le rôle d'entraînement que Rostow a attribué aux chemins de fer dans l'économie des États-Unis du XIXème siècle.

Partant d'une hypothèse discutable, la théorie néoclassique ignore aussi la réalité des relations entre l'État et les opérateurs privés. Le cas du coton est à ce propos très intéressant car il apporte de nombreux éléments pour cerner ces relations.

L'État qui intervient est rarement "meneur", le plus souvent il est "suiveur" mais de manière concertée avec les opérateurs privés. La critique d'un État bloquant par ses interventions les initiatives privées ne tient donc pas en absolu. Le blocage des initiatives privées peuvent cependant finir par exister, il y a donc une question d'évolution des interventions des pouvoirs publics. La critique contre l'intervention de l'État nous semble devoir se transformer en une critique contre l'incapacité d'un État à s'adapter.

Cette incapacité n'est cependant pas générale. On retrouve dans l'histoire du coton au Congo Belge des épisodes d'adaptation institutionnelle par souci politique ou politicien. Il est très important de noter que les problématiques, très actuelles en Afrique francophone aujourd'hui, de libéralisation des filières, de stabilisation du revenu face aux fluctuations des cours internationaux et de limitation des accaparements de valeur ajoutée hors des producteurs de coton, ont fait l'objet de débats dans le passé. Ces problématiques ont donné lieu à des décisions de changement institutionnel, avec des résultats qui ont engendré de nouveaux changements. Il serait dommage que dans les débats d'aujourd'hui on ne sache pas tirer parti des expériences de l'histoire.

Nous révélons ainsi les différentes facettes de l'État dans son implication dans les affaires du coton : État réticent, État suiveur, État changeant. Cela nous éloigne de l'image simpliste d'un État suffisant et ignorant les intérêts des opérateurs privés. Ce que nous percevons ainsi nous conduit à identifier le rôle de l'État que Polanyi (1983) voyait bien, mais que la foi en la spontanéité du progrès empêche d'autres de remarquer :

"La croyance dans le progrès spontané nous rend nécessairement aveugles au rôle de l'État dans la vie économique. Ce rôle consiste souvent à modifier le rythme du changement, en accélérant ou en le ralentissant, selon les cas."

Dans l'analyse historique de la Partie I, nous avons fourni un grand nombre d'interventions de l'État que nous pouvons ramener à ce rôle de régulation dont nous tentons ci-après de cerner les fondements économiques.

1.3. Analyse des positions favorables aux interventions étatiques

On trouve d'un côté des justifications subjectives de la part des opérateurs très impliqués dans l'économie cotonnière, et de l'autre des justifications théoriques de portées plus ou moins grandes.

1.3.1. Les justifications subjectives et pratiques

L'approbation des interventions de l'État en faveur de la production cotonnière est motivée par des résultats positifs obtenus, conduisant alors à critiquer d'abord les interventions des autres et à refuser une suppression unilatérale de ses propres interventions.

Se justifier par les interventions des autres est assez courante, surtout aux États-Unis. Après avoir indiqué les politiques de soutien à la production et à la transformation du coton de par le monde, et notamment au Pakistan, M. Lange (1993) revendique la poursuite du soutien du gouvernement aux producteurs américains :

"The government of most foreign cotton producing nations take an active role managing either the growing of cotton or their cotton spinning industries. These practices adversely affect U.S. cotton growers. Without a U.S. cotton program the individual American cotton farmer would be competing against foreign, often centrally planned, governments. So long as the rest of the world insists on subsidy programs, or operate in artificial economic environments which have the effect of buying down the world price of cotton, US growers would be in an intolerable position without government involvement. I might add, that involvement of U.S. government in agriculture seems assured for the foreseeable future."

La critique du jeu déloyal des pays concurrents amène les "lobbies" américains à gonfler l'importance des subventions étrangères et à minimiser celles accordées par le gouvernement fédéral¹ à ses quelque dizaines de milliers de planteurs² de coton :

"U.S. agriculture is competing in a global environment so replete with subsidies that our own seem small by comparison".(The National Cotton Council,1993)

Partant de ce raisonnement, les "lobbies" agricoles américains souhaitent caler les efforts de réduction des subventions sur les efforts à faire par les autres pays.

La position des partisans de soutien des pouvoirs publics est par ailleurs confortée par les résultats positifs obtenus. A notre connaissance, les études sur une longue période des programmes de soutien sont rares, aussi l'analyse des effets du programme américain de soutien à l'exportation de coton en direction du Pacifique Sud revêt pour nous un intérêt particulier.

Solomon et Kinnucan (1991) ont analysé l'impact des soutiens depuis 1955 avec le vote du PL480, soutiens pour lesquels le coton a été le premier produit à en avoir bénéficié et de manière la plus importante. Leur modèle leur a permis de conclure à la rentabilité des actions de promotion des exportations :

"Export promotion of cotton in the Pacific Rim subsidized by the U.S. government appears to have been successful. Measurable increases in market share attributable to advertising were estimated for Japan, South Korea, Hong Kong, and the Philippines - countries representing the bulk of the promotion effort in the region over the sample period. Moreover, estimated marginal returns are positive in all countries exhibiting a positive response, indicating investment in cotton promotion in the region was profitable."

Les soutiens américains évoqués sont cependant particuliers, en ce sens qu'ils sont le fait d'un pays désireux de maintenir sa position à la production et à l'exportation.

L'évaluation de l'intervention de l'État au Brésil pour la promotion de la production cotonnière dans les années 1930 nous paraît d'un intérêt plus fondamental. Ayer et Schuh (1971) se sont penchés sur l'évaluation du soutien de l'État de São Paulo pour la recherche cotonnière et nous avons déjà évoqué l'importance budgétaire du soutien apporté. L'impact positif des actions de recherche et de développement financées par l'État de São Paulo sur l'exportation et la consommation³ de coton ne paraît pas faire de doute :

"The research and development program appears to be largely responsible for Brazil's sizeable exports of cotton in recent decades while at the same time being responsible for a small decline in the price of cotton and cotton cloth."

¹ L'aide fédérale apportée au coton a atteint 1,522 Milliards de \$ en 1993, soit la valeur à l'exportation de près d'un million de tonnes de fibre. A titre de comparaison, l'ensemble de l'Afrique francophone a exporté alors environ 500 000 tonnes produites par une population rurale d'environ 10 millions d'africains.

² 89536 exploitations cotonnières en 1974, 38266 en 1982 et 41838 en 1987 (Stults et al, 1990)

³ Les nouvelles variétés ont permis une augmentation de la production qui a été à la source des exportations brésiliennes de coton. Du fait des restrictions imposées par l'État à partir de 1958 pour limiter les exportations dans le but de fournir l'industrie locale à moindre prix, une réduction des coûts de la matière première utilisée dans l'industrie textile s'est répercutée sur le prix des vêtements fabriqués au profit des consommateurs. Cependant, ce sont les producteurs qui ont été les plus gros bénéficiaires :

"The qualitative-quantitative analysis... suggests that the bulk of the benefits of the new technology were realized, at least as first-order effects, as a producer surplus. An important part of the benefits channelled to consumers was done by government restrictions on exports." (Ayer et Schuh, 1972).

L'impact positif rentabilités des programme de recherche variétale du cotonnier leur semblent bons. Cette recherche a été initiée en 1924, au moment de la grande crise sur le café, au cours des années 1930, son importance en termes de financement était équivalente voire même supérieure à ce qui était consenti aux États-Unis pour le développement des variétés hybrides de maïs. Ayer et Schuh(1972) ont estimé les taux de rentabilité de cette recherche en évaluant les gains uniquement issus de l'utilisation des variétés améliorées qui en sont issues.

Mieux encore, ces actions financées par l'État de manière vigoureuse ont permis à l'État de São Paulo de surmonter le handicap lié à des conditions écologiques non-optimales en comparaison d'autres localités au Brésil :

"The interesting point is that the efficacy of the research program appears to have retained the production of cotton in the state despite the fact the region does not have a comparative advantage in terms of ecological conditions." (Ayer et Schuh, 1972)

La production cotonnière à São Paulo a été le fruit de la recherche agronomique, c'est-à-dire de la volonté de l'Etat :

"...one of the benefits of the research program was to maintain the comparative advantage of the areas further south, despite their less suitable endowment of natural resources. In other words, cotton production in southern Brazil has been based on technology, not on natural resources." (Ayer et Schuh, 1972).

La citation précédente nous paraît fondamentale en ce sens qu'elle indique les limites d'un raisonnement à partir des avantages comparatifs fondés en partie voire en grande partie sur les facteurs naturels. Il y a bien une part construite des avantages comparatifs, et c'est l'État qui y participe par son soutien.

1.3.2. Les justifications théoriques

Les justifications favorables aux interventions de l'État dans la production cotonnière ne manquent pas. On peut proposer de les catégoriser en indiquant qu'elles procèdent soit d'une vision sectorielle des contraintes attachées à la production cotonnière soit d'une vision globale sur le rôle des pouvoirs publics.

Nous suivrons d'abord la vision sectorielle pour analyser le rôle de l'Etat pour aider à gagner en productivité, à soulager les contraintes des producteurs, surtout dans les pays en développement (aversion au risque, faible capacité d'autofinancement...) ou pour la génération d'externalités positives.

C'est en suivant une vision globale de l'économie que les tenants de la théorie néoclassique s'opposent à l'intervention de l'État dans le fonctionnement de l'économie. En suivant une nouvelle lecture d'Adam Smith par Goldsmith (1995), nous indiquerons d'abord qu'il y a eu interprétation erronée et abusive de la position du père de la Théorie classique sur le rôle de l'Etat. En nous concentrant sur la situation des pays en développement aujourd'hui, mais qui a été celle des pays aujourd'hui développés, nous montrerons que l'État peut trouver justification à intervenir dans l'économie agricole, en partant des notions économiques plus modernes de coûts de transaction et d'imperfection de marché comme l'ont réalisé Fafchamp et al (1994).

Par notre démarche, nous essaierons de mettre ainsi en évidence le rôle de l'État dans le soulagement des contraintes qu'il est seul à pouvoir réaliser. Nous soulignerons le caractère évolutif, dynamique, de ce rôle, en fonction de l'évolution du contexte dans lequel on se trouve. Il se révélera que si l'État a toujours intervenu dans la promotion du coton, c'est qu'il y a toujours eu des contraintes particulières interpellant l'État au démarrage d'une production nouvelle. Il se révélera aussi que s'il y a aujourd'hui des pays où l'État ne remplit plus qu'un rôle minimum, c'est parce que ce sont des pays où de nombreuses contraintes interpellant l'État se sont résorbées entre-temps, comme conséquence du développement économique. Nous verrons ainsi le danger d'occulter le contexte pour prôner la nécessité de l'intervention de l'Etat ou son contraire. La problématique qui a

généralisé jusqu'à maintenant de vaines disputes nous paraît devoir être modifiée : il ne s'agit pas de savoir si l'Etat doit intervenir ou pas, mais il s'agit de vérifier s'il demeure des contraintes qui interpellent l'intervention de l'Etat.

1.3.2.1. Des justifications économiques sectorielles

Les interventions de l'État sont souvent justifiées par les résultats auxquels on espère parvenir, en l'occurrence une meilleure compétitivité à travers une meilleure productivité. En réfléchissant sur le problème du développement textile en Afrique de l'Ouest, R. Dumont (vers 1947) prônait une action volontariste pour la généralisation de la culture attelée, il suggérait même de faire rapidement le saut de la motorisation dans les colonies françaises d'Afrique afin d'augmenter la productivité de la production cotonnière¹.

De manière générale, A.H. Sarris (1994) considère que l'amélioration de la productivité du travail est fondamentale pour la croissance de l'économie globale des pays en développement. Il lui semble que les différences intersectorielles de productivité sont plus grandes dans ces pays, ce qui justifie pour lui les efforts de l'État pour améliorer la productivité de l'agriculture.

La promotion de la production cotonnière est intervenue souvent dans des pays à niveau faible de développement économique, or dans ce type de pays, les producteurs sont adverses aux risques, et ce d'autant plus que leur capital initial est faible. Fontaine (1991) a souligné l'impact de cette aversion au risque sur la lenteur d'adaptation des petits paysans aux changements, un changement plus rapide exige alors des actions² pour réduire la perception du risque par les petits paysans.

La perception du risque est surtout liée à celle de l'instabilité, cette position a été à l'origine des actions pour réduire cette dernière, avec des cas de succès incontestables³. Les travaux de Boussard et F. Gérard (1992) tendent à confirmer que le fait de la stabilisation du prix est plus important que le niveau auquel le prix est stabilisé, ce qui rejoint G. Johnson (1994) pour qui une politique de prix doit œuvrer plus pour améliorer l'anticipation du prix que pour augmenter le prix :

"A major point was that price policy could be used to improve the efficiency with which agricultural resources were used *if* price policy served to improve the accuracy of price expectations and was not used to raise the average level of farm prices. More accurate price expectations would improve resource allocation by farmers by minimizing excess resource use when price expectations erred on the high side or minimizing the underuse of variable resources when price expectations erred on the low side."

Les éléments précédents permettent de comprendre l'importance de la fixation du prix d'achat aux producteurs dans les débats de politique cotonnière, fixation à laquelle s'accrochent les pays concernés en dépit de l'opposition de la Banque mondiale (Gillham et al., 1995)

D'autres actions de l'Etat sont justifiées par le comportement des paysans ayant une faible capacité d'autofinancement : du fait de faibles revenus, une affectation préférentielle de l'épargne en faveur de la consommation (ou plutôt pour lisser la consommation dans le temps) est réalisée au détriment des investissements productifs. Pour corriger cette tendance, les interventions des pouvoirs publics

¹ Rappelons que R. Dumont croyait peu à ce développement en Afrique et misait davantage sur l'Asie, aussi il ne croyait pas que la production puisse dépasser 50000 tonnes en 15-20 ans. La réalité lui donnera tort.

² A l'opposé, les opérations qui occultent cet aspect sont vouées à l'échec comme c'est souvent le cas avec les Programmes d'ajustement structurels qui tablent sur une réaction rapide des paysans : "Current policy options are governed by short-term considerations, while agriculture requires long-term perspectives. Structural adjustment reforms rely on rapid adaptation to changes in the economic environment, while behaviours of agricultural producers are prudent, and diffusion of new practices is low." (Fontaine, 1991)

³ A.H. Sarris (1994) a rappelé que les interventions étatiques en faveur de la stabilisation du prix sur les marchés du riz en Asie ont joué un rôle majeur dans le développement agricole des pays concernés.

pourraient alors se justifier. Ce phénomène explique qu'en Afrique, les sociétés cotonnières étendaient leurs actions à la fourniture de produits de consommation courante en la liant à la production de coton, au même titre que les intrants fournis (cela est encore observé aujourd'hui au Mozambique ou en République Centrafricaine).

L'intervention de l'Etat dans les investissements en infrastructure liées à la production cotonnière sont souvent justifiées par les externalités positives, c'est-à-dire pour les effets au-delà de la production cotonnière elle-même. Dans la pratique, les effets d'externalités positives sont reconnus. Nous avons rappelé que la Banque mondiale avait parlé de la production cotonnière au Sud du Mali en termes de "success story (Banque mondiale , 1988). Même par rapport à un cas très critiqué qu'est la production cotonnière en Tanzanie, M.J. Costello (1994) souligne l'injustice d'évaluer certaines interventions des pouvoirs publics seulement en termes d'efficacité dans le court terme et il indique que les efforts consentis en infrastructures ont été fondamentaux pour permettre aux marchés de fonctionner correctement.:

"Using efficiency as the sole criterion for a successful firm, however, blinds us to the reason parastatals or public enterprises were established initially. In many cases, the goals of public enterprise production in the developing world were not efficiency ; judging the statist development model a failure because it did not produce efficient enterprises in the short term may be too premature a dismissal."

En abordant les externalités, nous sortons du strict cadre sectoriel des justifications économiques de l'intervention de l'Etat, révélant il est vrai l'aspect artificiel de la catégorisation proposée des raisons avancées pour justifier l'implication de l'Etat. C'est par les infrastructures que la perception des externalités positives est la plus aisée, mais il ne s'agit pas des seules réalisations à externalités positives potentielles, G. Johnson (1994) considère que l'État ne doit pas être seulement fournisseur d'infrastructures, mais il doit aussi se préoccuper de la recherche, de la diffusion de l'information, de la formation, de la mise en place d'institutions favorables comme la reconnaissance des droits de propriété et la législation sur l'application des contrats.

Le rôle de l'État pour améliorer les infrastructures est encore plus crucial dans les pays à développement moindre, c'est l'interprétation qu'en fait A.H. Sarris (1994) des travaux empiriques de R. Faini¹.

"The empirical results of Faini, according to which infrastructure makes the aggregate supply response more elastic, suggests that the relative importance of prices versus non-price factors is a function of the level of development. At low levels of income and capital, more emphasis should be placed on building infrastructure and less on getting the prices right. Once the level of infrastructure is substantial then, since supply response is larger, getting the prices right is quite important."

Cette remarque nous paraît d'un intérêt particulier, car elle indique que les interventions de l'État sont évolutives, et qu'elles doivent évoluer en particulier en fonction du niveau de développement économique. Nous y reviendrons.

1.3.2.2. Une vision globale du rôle de l'Etat

1.3.2.2.1. Une nouvelle lecture du rôle de l'État dans l'économie globale : une relecture d'Adam Smith

Il est couramment associé à la théorie classique ou néoclassique l'idée d'opposition aux interventions de l'État pour leur effet perturbateur sur le libre jeu du marché. Pourtant, une relecture

¹ Infrastructure, relative prices and agricultural adjustment. 1992. in Goldin and L.A. Winter editors, Open Economies : Structural Adjustment and Agriculture. Cambridge University Press for OECD and CEPR, Cambridge.

récente d'Adam Smith vient nuancer sérieusement l'appréciation habituelle que nous venons de rappeler. Il ressort qu'Adam Smith, certes méfiant¹ vis-à-vis de l'Etat, était surtout soucieux de restreindre l'Etat à ce qu'il doit faire et ce qu'il peut mieux faire que quiconque,

"Wanting to focus government energy on the things that only it can do, and that it does best, is far different from contemporary neoliberalism's reflex animosity toward the State" (Goldsmith, 1995)

ce qui nous rapproche de la notion récente de "gouvernance" :

"*The Wealth of Nations* "is a treatise about economic development through good government". (Goldsmith, 1995)

Cela signifie qu'il y a des domaines où l'Etat doit intervenir pour qu'il y ait échanges et développement économique, ce qui tend à conforter ce que nous avons dégagés des paragraphes précédents.

Pour Goldsmith, il n'y a pas de développement économique sans que le terrain ait été préparé au préalable, et cela relève du rôle de l'État :

"Private enterprise and capitalist economic development do not happen in a vacuum. They require capable, not passive, government - government that can fashion a sanctuary within which the profit motive and the price mechanism can work".

ou encore

"Economic exchange tends to be taken for granted. Yet conditions for exchange have to be in place first, and these conditions do not just happen".

La justification de l'intervention de l'État provient de la nature de bien public des conditions² à mettre en place :

"An unfetterd, competitive market is itself a public good, produced by combined effort and benefitting people whether or not they join in the effort"

Ce que dit Adam Smith est :

"the duty of erecting and maintaining certain public works and certain public institutions"

Les biens publics à assurer comprennent les dispositions pour permettre l'accumulation du capital (privé, social et humain) et l'encouragement aux changements techniques et institutionnels. Les infrastructures constituent le squelette, le système circulatoire qui permet aux biens et services d'aller vers les marchés. Les routes, les tunnels, les ports, les barrages...etc. sont les fondations

¹ Adam Smith a certes manifesté souvent une certaine réticence aux interventions de l'État car il sait que les gouvernements sont rarement les arbitres impartiaux pour le bien-être de la société. Il doutait de la possibilité d'une intervention efficace en information incomplète. Il craignait les "goal displacement" ou les déviations d'objectifs par les fonctionnaires, mûs par leurs propres intérêts de recherche de pouvoir. Il redoutait les actions de lobby des entreprises privées dans leur recherche de rente

² Ces conditions nécessaires aux échanges sont la loi et l'ordre, les droits de propriété et des dispositions pour permettre l'application des contrats (contract enforcement). Un extrait d'Adam Smith éclaire ce point :

"Commerce and manufactures can seldom flourish long in any state which does not enjoy a regular administration of justice, in which people do not feel themselves secure in possession of their property, in which the faith of contract is not supported by the law".

physiques sur lesquelles l'économie d'une communauté est bâtie en permettant de fournir les services publics :

"There is abundant evidence to suggest that infrastructure investment facilitate the development of markets by improving factor mobility and market information." (Lele et Christiansen, 1989)

Pour Adam Smith, il ne faut pas s'attendre à ce que les intérêts privés acceptent de prendre en charge l'établissement de ces infrastructures :

"it can never be for the interest of any individual, or small number of individuals, to erect and maintain (public services) ; because the profit could never repay the expense to any individual or small number of individuals, though it may frequently do much more than repay it to a great society"

Il revient alors au gouvernement de le faire. Ainsi, aux États-Unis, l'État a subvenu au quart des frais de construction des chemins de fer pendant la période de la Guerre civile. A. Smith ne parlait pas de capital humain mais il avait pleinement conscience de l'importance de la formation, et cette "education of the common people in a civilized and commercial society " relève de la responsabilité publique¹.

Ainsi, l'intervention de l'État dans l'économie globale ne semble pas devoir être bannie par le père de la théorie classique. Elle est nécessaire, mais pour être efficace, elle doit être seulement ajustée, adaptée à un contexte, l'État ne devant intervenir que dans les domaines où il peut le faire mieux que les opérateurs privés ou là où ces derniers ne voudront jamais s'impliquer.

Il serait sans doute injuste de considérer les opposants à l'intervention de l'Etat comme des extrémistes qui refusent toute forme d'intervention. Nous avons signalé que des experts relevant de l'approche néoclassique reconnaissent eux-mêmes la nécessité pour l'Etat d'assurer la fourniture de certains biens publics (éducation, recherche...). Il reste que la prise en compte de la réalité n'est pas toujours suffisante, ce qui interroge sur la qualité de l'adaptation du rôle de l'Etat dans les plans d'ajustement structurel par exemple.

1.3.2.2.2. Réduction des coûts de transaction et correction des imperfections de marchés en économie agricole

Le recours à des notions économiques relativement récentes apporte des éléments supplémentaires pour justifier l'intervention de l'État pour compenser les imperfections des marchés, réduire les coûts de transaction ou contenir le facteur limitant du dysfonctionnement de certains marchés. Une contribution récente de Fafchamp-de Janvry-Sadoulet (1994), que nous renforçons par les travaux de quelques autres auteurs, nous semble à ce propos présenter la vision la plus englobante pour comprendre pourquoi et comment l'État devrait intervenir dans le domaine de l'économie agricole.

¹ La première implication de l'État dans la promotion du changement technique s'est exprimée dans le domaine agricole. La première station expérimentale publique en agriculture a vu le jour en 1851 en Allemagne. Aux États-Unis, l'exemple sera suivi en premier au Connecticut : la station expérimentale de cet État sera la première à obtenir des variétés hybrides de maïs.

La contribution évoquée a la particularité d'aborder le problème du bien-être¹ lié à la politique agricole que les discussions sur la compétitivité tendent habituellement à occulter. Le rôle d'une politique agricole définie par l'État leur paraît être de rendre compatible une compétitivité, qui permet notamment les échanges internationaux, avec le bien-être. Les auteurs s'attachent à identifier ce qui ferait qu'une politique agricole soit plutôt favorable à la compatibilité recherchée. Bien qu'elle concerne plus explicitement le cas des productions alimentaires, les éléments de réflexion nous paraissent également pertinents dans le cas d'une production de rente comme le coton.

Pour promouvoir les échanges, un premier rôle de l'Etat consiste à réduire les coûts de transaction qu'il nous faut expliciter.

L'économie des coûts de transaction procède d'une approche contractuelle² pour comprendre l'organisation économique. Par analogie, les coûts de transaction sont à l'économie ce que les frottements sont à la physique, les deux contribuant à empêcher les "moteurs" de fonctionner au mieux. Ces frottements sont multiples et variés, la compréhension de leur nature constitue alors une étape importante dans l'objectif d'un meilleur fonctionnement du "moteur" économique :

"Friction, the economic counterpart for which is transaction, is pervasive in both physical and economic systems. Our understanding of complex economic organisation awaits more concerted study of the sources and mitigations of friction. What is referred to herein as transaction cost economics merely records the beginnings of a response." (Williamson, 1989)

D. North définit les coût de transaction comme les coûts de stipulation et de mise en œuvre de contrats qui sous-tendent tout échange (Rollinat, 1996), la dynamique des échanges résulte alors de la réduction des coûts de transaction qui provient de l'évolution des institutions (au sens général de North) :

"Jusqu'à ce que les organisations économiques se développent pour réduire les coûts de l'échange, il n'était pas possible de récupérer les avantages d'une plus grande spécialisation. L'histoire économique est donc l'histoire de la réduction des coûts de transaction permettant la réalisation des gains issus d'une plus grande spécialisation." (Rollinat, 1996. en citant North.)

Il ressort que les échanges étant gênés par les coûts de transaction, des "frottements", un premier rôle de l'Etat apparaît comme une intervention pour les réduire. Dans la pratique, la nature des coûts de transaction devant être réduits dans le domaine agricole transparaît à travers leur catégorisation par J. Staats (1992). Ces coûts de transaction³ sont répartis en coûts ex-ante ou ex-post, ils sont

¹ Les auteurs précisent que la compétitivité n'est pas synonyme de la capacité de produire (la compétitivité est plutôt synonyme de la capacité de vendre), et elle n'est pas non plus à confondre avec le bien-être de société. La compétitivité n'induit pas automatiquement le bien-être (le fait de pouvoir exporter peut se faire au détriment du bien-être). Le bien-être d'une société leur semble plus découler de la productivité que de la compétitivité :

"The main determinant of a country's welfare is not its international competitiveness ; it is its productivity."

² L'agent économique est plus un "contracting man" qu'un "optimising man" (Williamson, 1989), ne serait-ce que du fait de sa rationalité limitée.

³ Les coûts ex-ante concernent la collecte d'information et les coûts de négociation du contrat. L'information nécessaire à la décision d'une transaction recouvre la nature, la qualité et les termes des produits disponibles pour échange. L'information est aussi nécessaire sur les moyens d'évacuation des produits ainsi que la fiabilité du fournisseur. Les coûts de négociation portent surtout sur la complexité de sceller un accord (sous la forme d'un contrat plus ou moins explicite et couvrant plus ou moins toutes les contingences possibles). Les coûts ex-post correspondent au suivi de l'exécution d'un contrat et aux actions à entreprendre pour faire exécuter un contrat comme il convient (contract enforcement). Le suivi de l'exécution d'un contrat s'attache à vérifier si les quantités et la qualité fournies sont conformes, et si le comportement des employés impliqués dans l'exécution d'un contrat est conforme aux intérêts de leurs propres employeurs. Pour faire exécuter un contrat suivant les termes initiaux, les coûts à consentir concernent le règlement du litige soit directement entre les parties concernées soit une intermédiation d'une partie privée ou d'une partie publique. La réduction des coûts de transaction peut alors provenir de nombreuses actions, facilitant le transfert

divers et variés, leur importance relative dépend des contextes, de sorte que l'analyse des coûts de transaction doit procéder à tout réarrangement institutionnel, ce qui n'est pas souvent réalisé dans la réalité :

"Yet understanding the transaction costs that gave rise to the current structure of institutions is an essential first step in institutional redesign."

Nous pouvons ajouter que la dynamique des échanges est aussi liée à l'évolution de la répartition¹ des coûts de transaction entre les agents.

Un deuxième rôle de l'Etat consiste à réduire l'impact négatif des imperfections de marchés ou à corriger ces dernières, car la compétitivité n'est pas ce qui conditionne la réalisation d'une transaction. Les imperfections de marché sont nombreuses et elles nuisent à la progression de la production.

L'absence de marché pour les produits vivriers est dommageable pour une production de rente. Elle peut dissuader une spécialisation au profit d'une production de rente, et donc de faire perdre le gain de productivité que cette spécialisation pourrait induire. A. Leroy (1993) a expliqué l'intérêt de la culture cotonnière en République Centrafricaine pour la garantie de revenu que cela procure. La spécialisation dans la culture cotonnière, si sécurisée soit-elle, ne s'observe cependant pas (pas davantage d'ailleurs dans les pays cotonniers de l'Afrique francophone), car les paysans n'ont pas la certitude de pouvoir payer les vivres dont ils auraient besoin au moment nécessaire et au prix escompté. C'est l'exemple typique d'un marché, celui du coton, qui pâtit des imperfections des autres marchés de produits.

De même, l'absence de marché de travail limite la production car elle conduit à rester dans une trajectoire technologique faisant peu appel au capital et donc limitée en progrès de productivité. Le manque de marché financier oblige à vendre des vivres plus qu'il ne faudrait afin de soulager les contraintes de liquidité, solution qui ne fait que reporter indéfiniment cette contrainte d'une campagne à une autre. Le même résultat provient aussi d'une absence de marché d'assurance.

Il y a donc une interdépendance entre les décisions de production de rente et les productions vivrières que Lecaillon et Morisson (1986) ont observées au Mali, phénomène qui les conduit à mettre en garde contre les décisions politiques qui l'occulteraient :

"toute politique des prix qui néglige ces interdépendances et rompt l'équilibre entre productions vivrières et culture de rente est tôt ou tard vouée à l'échec."

Il est une imperfection de marché, celle de l'information, qui est fréquemment occultée ou minimisée et qui conduit à des décisions politiques inefficaces. C'est cette imperfection qui fait douter de la réussite de la libéralisation de la fourniture d'intrants aux paysans de l'Afrique subsaharienne (Upton, 1992). L'information imparfaite² induit des coûts de transaction élevés, conduisant notamment à écarter les paysans des zones reculées de l'utilisation. Upton (1992) pense donc que cet état d'information imparfaite devrait conduire la privatisation à la mise en place de monopoles locaux privés plus préjudiciables aux utilisateurs en transférant les surplus aux

de l'information, ou rendant celle-ci plus facilement accessible, ou diminuant les risques de litige, ou encore réduire les risques même lorsqu'un litige survient...

¹ Kolawole (1973) souligne l'importance particulière aux yeux des paysans producteurs de coton au Nigeria du coût de transaction qu'est le "portage" du coton du village jusqu'au centre de collecte : ces producteurs ont préféré cesser de produire lorsqu'ils furent placés dans la situation de devoir supporter ces coûts après que la compagnie cotonnière ait décidé de diminuer le nombre de centre de collecte, ce qui revient à transférer un coût de transaction aux paysans.

² En effet, comme les prix des intrants sont influencés par les taxes, le contrôle de change... la perception du prix réel par les utilisateurs est difficile

monopoleurs. En d'autres termes, il s'agit d'une situation où on ne doit pas laisser le marché œuvrer seul.

Un mode d'intervention pour s'attaquer aux imperfections des marchés consiste en particulier à organiser ces derniers, ce qui désigne un autre rôle de l'Etat.

L'organisation des marchés est à la base de l'intensification des échanges :

"Il n'y a pas de développement durable de la production agricole sans progrès correspondant des échanges avec les autres secteurs, c'est-à-dire sans création d'une économie nationale plus intégrée. Mais le progrès des échanges monétaires implique à son tour l'organisation de véritables marchés sans lesquels le mécanisme des prix est dénué d'efficacité." (Lecaillon et Morrisson, 1986)

Cette organisation des marchés relève des pouvoirs publics et elle ne saurait émerger naturellement. M. Spoor (1993) s'est penché sur le cas particulier de la production cotonnière en Asie Centrale à une phase de transition économique, et il met en garde contre une démarche de laissez-faire total comme on tend à le préconiser. Paradoxalement, bien que tant de problèmes¹ aient émergé du fait d'une implication extrême de l'État auparavant, M. Spoor affirme que l'État doit continuer à tenir son rôle qui ne devrait pas se limiter seulement à une "facilitation", car le marché ne peut simplement pas assumer certaines fonctions en cette période particulière :

"In the absence of State, regional or municipal control, water management, already a central problem for the whole of Central Asia, will be even more complicated to solve... Although 'bureaucratic failure' contributed greatly to such ecological disaster as the Aral Sea, the 'market' can hardly be expected to provide all the solutions. It will be important to stimulate private production and marketing, and to reduce the omni-potent presence of the state. Paradoxically it will have to be the State which guides this process, as the 'invisible hand' of market forces will not spontaneously develop rural and urban marketing systems. The State should therefore develop a strategy in which 'market development' takes a prominent place, in particular by promoting increased domestic and foreign competition.... Therefore, the State should not only play an enabling or facilitative role (providing education, research, extension services, legal framework), but also an initiating role which emphasises modernisation of irrigation works, improvements in the efficiency of water use...and investments in processing industries to decrease the dependency of the economy."

Ce qui se passa au Mozambique tend à confirmer la position de Max Spoor . Le départ des commerçants portugais après l'indépendance du Mozambique a laissé de grandes zones sans le moindre réseau de distribution et de commerce (S. Kyle, 1991). Par manque de moyens ou de volonté politique, le Gouvernement du Mozambique échouera dans sa tentative de mettre en place un réseau de distribution² de biens de consommation courante, la production cotonnière en pâtit par un phénomène d'encaisse négative³ (Azam et Faucher, 1988). Cela indique que l'organisation des marchés ne doit pas se limiter seulement aux produits agricoles ou aux facteurs de production, elle doit l'être aussi pour les produits manufacturés, pour la bonne raison que "les paysans ne doivent pas être considérés seulement comme des producteurs mais aussi comme des consommateurs." (Lecaillon et Morrisson, 1986).

1 le désastre écologique concernant l'assèchement de la Mer Aral n'en est pas le moindre, même si la relation entre ce phénomène et la culture cotonnière n'est pas facile à établir.

2 les *lojas do povo* dont le fonctionnement était insuffisant,

3 Cette notion d'encaisse négative sera explicitée.

La prise en compte des coûts de transaction et des imperfections de marché conduit Fafchamp et al. (1994) à distinguer trois niveaux décroissants de compétitivité pour un producteur, la compétitivité d'un vendeur net, celle d'un producteur autarcique et enfin celle d'un acheteur net. Dans le cas général d'une culture de rente destinée à l'exportation, les auteurs considèrent que seule compte la première compétitivité. Nous pensons cependant que dans le cas du coton, la distinction reste valable mais au niveau du pays : lorsqu'une industrie textile cotonnière s'est développée, les trois niveaux de compétitivité gardent leur pertinence¹. Il en découle que si l'on veut passer d'un niveau de compétitivité à un niveau supérieur, on ne peut y arriver que par la réduction des coûts de transaction ou par la correction des imperfections de marchés qui distinguent ces niveaux. Ainsi se trouvent canalisées les actions des pouvoirs publics² dans sa politique agricole.

Pour ce qui concerne précisément la réduction des coûts de transaction, Fafchamp et al. (1994) ont distingué deux catégories d'actions : celle qui réduit le différentiel entre le prix du marché et le prix touché par les producteurs, et celle réduisant les coûts encourus par les producteurs et les consommateurs. Dans la première catégorie, les auteurs intègrent l'amélioration des infrastructures, la promotion du transport public et privé, l'organisation des marchés, la promotion d'agro-industrie de proximité, et l'intermédiation commerciale. Dans la deuxième catégorie, on trouve les actions sur l'éducation ou la formation, la diffusion de l'information, la mise en place d'institution de promotion des relations contractuelles entre les opérateurs.

En tenant compte de la nécessaire correction des imperfections des marchés qui peuvent rendre les coûts de transaction prohibitifs, on peut identifier une catégorisation des actions envisageables pour : favoriser le changement technologique, diminuer les coûts de transaction des intrants, diminuer les coûts du crédit, diminuer les contraintes de crédit pour l'achat des intrants, diminuer les coûts de transaction des produits au niveau de producteurs, diminuer les coûts de transaction au niveau des acheteurs/utilisateurs.

La contribution de Lele et al (1989)³ apporte une illustration empirique de l'intérêt des interventions de l'Etat pour l'accompagnement de la production spécifique de coton. L'étude met en lumière l'opposition de deux stratégies, l'une, "anglophone", misant sur l'extensification avec peu de progression du rendement et de l'intensification et avec une faible intégration des fonctions au sein des filières cotonnières, et l'autre, "francophone", optant pour l'intensification des techniques culturales ayant conduit à une progression notable des rendements et une organisation intégrée des filières. Ces 2 stratégies s'opposent aussi par deux conceptions différentes de l'implication de l'Etat dans les affaires du coton. La conception "anglophone" privilégiant exclusivement le facteur prix. La conception dite "francophone" tient compte aussi des facteurs appelés "non-prix" englobant tout ce qui fait que le facteur prix peut s'exprimer correctement, ou la prise en compte des coûts de transaction et des imperfections de marchés.

En mettant en évidence une plus grande influence des facteurs non-prix ou institutionnels, l'équipe de U. Lele explique les différences de résultats observés entre les pays à "traditions" francophone et anglophone, les premiers progressant en production, les seconds régressant.

¹ Des pays qui ont été grands exportateurs nets essaient d'abord, lorsque la production décroît ou n'évolue pas aussi vite que la demande de l'industrie textile, de s'autosuffire puis de limiter les achats à l'extérieur. On peut considérer par exemple que le Brésil est passé par ces étapes là.

² Fafchamp et al (1994) gardent cependant leur réalisme, certes les opportunités d'intervention sont légions, mais sous le crible de la faisabilité politique, les interventions effectives sont peu nombreuses.

³ Etude réalisée par l'équipe du MADIA dans 6 pays Nigeria, Kenya, Tanzanie, Malawi, Cameroun, Sénégal. (U. Lele et al, 1989)

La catégorisation des facteurs institutionnels à partir de l'étude des 6 pays de U. Lele et al. (1989) revêt alors un intérêt réel pratique. Il est distingué les éléments qui influent sur la rentabilité du coton à travers les facteurs prix (rapidité du paiement, respect des prix annoncés, stabilité des prix, approvisionnement à temps en intrants et vente aux prix annoncés, crédit pour achat intrants), ceux qui sont favorables au progrès technique (recherche et vulgarisation, complexe d'infrastructures dont la densité du complexe routier et des points de commercialisation), ceux qui améliorent la commercialisation (la collecte du coton, la rapidité de la transformation du coton-graine).

1.4.. Une proposition d'interprétation du rôle de l'Etat

Le débat sur le bien fondé de l'intervention de l'État dans la promotion de la production cotonnière n'est pas récent, mais il faut reconnaître qu'il a connu ces dernières années un regain d'intensité. On peut considérer que ce sont les tenants du retrait de l'intervention de l'État, qui l'emportent, si l'on se réfère à la mise en œuvre des politiques de restructuration des filières cotonnières. Nous avons analysé les fondements économiques des positions apparemment opposées, pour ou contre l'intervention de l'État, nous pensons pouvoir contribuer pour clarifier le débat et affirmer que l'universalité de cette intervention à la phase de promotion de la production cotonnière est largement fondée sur le plan de la théorie économique.

La justification théorique contre les interventions de l'État s'appuie sur une approche néoclassique de l'économie, fondée sur des hypothèses simples que l'on peut considérer comme réalistes dans certaines conditions, par exemple dans les pays économiquement développés et disposant d'une histoire cotonnière déjà assez longue. Il paraît par contre hasardeux d'admettre ces mêmes hypothèses dans les autres pays. Pour ces derniers, l'approche par la prise en compte des coûts de transaction et des imperfections de marchés, en complément de l'analyse des contraintes des producteurs et des externalités positives, confère une grande solidité théorique en faveur des interventions de l'État.

La divergence d'opinion sur la nécessité de l'intervention de l'État nous semble alors résulter fondamentalement de l'appréhension de contextes économiques très différents, chacune des deux positions en présence est valable pour les contextes pour lesquels elle est développée, la difficulté de dialogue vient des tentatives d'extrapolation à des contextes différents.

Le caractère passionné¹ qui entoure le débat sur la nécessité de l'intervention de l'Etat découle à notre avis de deux écueils : le refus d'une problématique commune qui ramène alors les positions divergentes aux deux aspects d'un même problème dans des contextes différents ; l'erreur de ne pas dissocier un principe d'action, celui d'une intervention des pouvoirs publics, et les modalités de réalisation dont le mauvais choix peut aboutir à des résultats contraires à ceux escomptés.

Il nous semble que la problématique commune est l'intervention de l'État pour lever une ou des contraintes. Le positionnement contre les interventions étatiques part d'un contexte où aucune contrainte ne nécessite l'implication de l'État. A l'opposé, le positionnement pour les interventions étatiques considère les contextes où il existe des contraintes, et certaines ne peuvent être efficacement levées que par l'intervention de l'État. On peut admettre qu'au démarrage d'une production cotonnière, et même bien après, des contraintes existent et interpellent une intervention de l'État. En d'autres termes, l'universalité de l'intervention de l'État dans la promotion de la production cotonnière a répondu à une nécessité de réduire les coûts élevés de transaction ou de corriger les imperfections de marchés qui ne manquaient pas de s'imposer au démarrage d'une production nouvelle.

Le moins-d'Etat voire le sans État apparaît alors comme l'aboutissement d'un processus de résorption progressive des contraintes (celles que seul l'Etat est en mesure de lever). En d'autres termes, le retrait de l'Etat s'impose comme un but et non un moyen. Nous avons évoqué la position

¹ Voir en particulier les éditoriaux du mensuel Coton et Développement.

actuellement dominante, sous la pression des agences internationales de financement, en faveur du retrait de l'État dans l'ajustement des filières cotonnières, il nous semble que ce qui est un but est présenté comme un moyen, et les résultats négatifs des pays déjà engagés dans cet ajustement (Ghana, Nigeria, Tanzanie...) n'autorisent pas l'optimisme pour les pays qui doivent s'y engager maintenant.

Le principe général de facteur limitant, notion chère aux agronomes, nous semble bien s'appliquer pour comprendre l'intervention de l'État et l'évolution de cette dernière dans le temps.

Une contrainte que l'État est seule à lever est un facteur limitant si l'État n'intervient pas ou intervient mal (suivant des modalités inefficaces). Cette contrainte peut alors disparaître à la suite d'une intervention efficace de l'État, faisant ainsi apparaître une autre auparavant cachée, commandant alors une autre intervention de l'État. A ce nouveau stade, l'intervention ou pas de l'État peut faire stagner voire régresser la production, ou la développer encore plus. L'évolution du contexte peut être telle que les contraintes finissent par disparaître une à une, ou que celles qui émergent n'exigent plus l'intervention de l'État (car les opérateurs privés sont armés pour la lever, voire mieux armés pour) faisant apparaître alors des pays au rôle minimal de l'État dans les affaires du coton, mais cela reste encore bien rare dans le monde.

Il est cependant important de faire la distinction entre le principe de l'intervention et les modalités de sa mise en œuvre. Une intervention pour nécessaire soit-elle n'est pas garantie de succès, si les modalités retenues pour son exécution ne peuvent être efficaces dans un contexte donné. En conséquence, les mauvais résultats d'une modalité ne devraient pas conduire à rejeter le principe d'une intervention de l'État comme on tend à le faire (Gillham et al, 1995 ; Varangis et al, 1995).

Le choix de modalités qui s'avéreront inefficaces ne provient pas forcément d'une décision délibérée, ce peut être le résultat d'un manque d'analyse et/ou d'information. Aussi, il nous paraît insuffisant de clarifier seulement le débat sur la nécessité de l'intervention, il faut aussi aider à parvenir aux interventions efficaces. Informer sur les expériences des autres, communiquer les résultats obtenus et aider ainsi à se prémunir contre les effets pervers ou contre-intuitifs, voire expliquer pourquoi les résultats escomptés ne furent pas atteints, acquièrent alors un intérêt pour les pays confrontés à la nécessaire évolution de leur production cotonnière dans un monde qui change.

2. Une grille d'analyse des interventions de l'État pour promouvoir la production cotonnière

2.1. Une clarification du rôle de l'État

En discutant des positions favorables ou défavorables aux interventions de l'État dans le développement de la production cotonnière, nous sommes parvenus à concilier les deux positions qui s'apparentent à deux aspects d'une même problématique relative à l'existence de contraintes exigeant ou pas l'implication de l'État. La non-intervention de l'État correspond à notre avis au stade ultime d'un processus où plus aucune contrainte ne requiert la participation de l'État.

Les contraintes auxquelles nous nous référons se limitent aux blocages que seul l'État peut et peut vouloir intervenir pour les lever. Les contributions de divers auteurs permettent de relier ces contraintes aux imperfections des marchés et aux coûts prohibitifs de transaction. Avec notre acception, une intervention efficace de l'État se pose comme une action, ou plutôt comme un ensemble d'actions, destinée à soulager une contrainte, c'est-à-dire à corriger les imperfections des marchés et/ou à réduire les coûts de transaction. Il en découle que toute intervention qui ajouterait des contraintes supplémentaires sans en réduire la moindre est vouée à l'échec, comme cela a été le cas de la culture obligatoire en Afrique.

Le cadre des interventions de l'État étant ainsi posé, il reste à préciser ce qu'elles devraient être dans la pratique pour être efficaces. Pour les catégoriser, la grille de Lele et al (1990) distingue au premier niveau les facteurs prix et les facteurs non-prix, puis au deuxième niveau les éléments des facteurs non-prix. Elle nous paraît utile car elle est riche en exemples pratiques pour préciser les actions menées et les résultats obtenus mais elle cache les leviers économiques qui sont en œuvre.

L'approche de Fafchamps et al (1994) est très précise pour ce qui concerne les leviers économiques, mais elle demande à être adaptée dans le cas d'une culture de rente comme la culture cotonnière.

La grille d'analyse que nous proposons s'inspire de l'approche de Fafchamp et al. (1994), mais elle s'enrichit de la contribution de U. Lele et al (1989). Nous caractérisons les actions de l'État en faveur de la culture cotonnière à partir de leur impact sur la correction des imperfections de marché et/ou sur la réduction des coûts de transaction. En considérant les agents impliqués dans les transactions et les étapes de ces dernières, nous proposons de distinguer les groupes d'actions visant à :

- ☞ améliorer l'environnement économique de la production de coton, par correction des éventuelles imperfections des marchés
- ☞ améliorer le revenu brut
- ☞ diminuer les coûts de transaction au niveau des producteurs
- ☞ réduire les coûts de transaction au niveau des acheteurs/utilisateurs de coton
- ☞ améliorer la qualité de contact des producteurs et des acheteurs/utilisateurs

Pour constituer la grille d'analyse, nous établirons un découpage des actions possibles au sein de chaque catégorie en nous inspirant des actions effectivement menées, dans le passé ou encore aujourd'hui. L'affectation d'une action dans un type donné peut paraître arbitraire, sachant que le rangement dans un autre type peut aussi bien être admis dans certains cas. Cette démarche de typologie des actions menées s'inspire de celle de B. Grosh (1994) qui a analysé les conditions de succès d'une agriculture contractuelle, mais nous nous limitons à la seule production cotonnière. Notre souci d'être le plus complet possible ne nous égare cependant pas dans la présomption à l'exhaustivité : il s'agit d'une première grille qui pourrait être complétée dans le futur. Au-delà de la description des actions effectivement menées que nous avons synthétisées dans le tableau 3.1A, nous tenterons, lorsque cela nous semble utile, d'en faire l'analyse économique pour comprendre les résultats obtenus mais aussi pour cerner les limites d'une action ponctuelle. Une fois la grille posée, nous discuterons de ce qui fait l'efficacité d'une politique cotonnière, contingente et multi-facette.

2.2. Amélioration de l'environnement économique

Nous distinguons surtout les actions de correction des imperfections des marchés fonciers, financier et des produits autres que le coton (agricoles ou pas).

2.2.1. Correction des imperfections du marché foncier

L'Égypte fournit l'illustration la plus parlante de l'impact d'une sécurisation foncière en faveur de la production du coton. Le système foncier en Égypte a évolué sur plus d'un siècle. Avant la découverte du coton Jumel, l'autoritarisme de Méhémet Ali s'est concrétisé d'abord par l'abolition de la propriété privée en 1808. C'est en étant chef de toutes les terres d'Égypte que Méhémet Ali put exercer une coercition extrême pour faire cultiver le coton Jumel, en imposant sa culture sur les meilleures terres, avec des résultats mitigés comme nous l'avons signalé.

Ismail Pacha (1830-1895), en tant que Vice-Roi (1863-1867) puis Khédivé d'Égypte (1867-1879) mettra en œuvre une politique foncière plus libérale. En 1854, il rendit héréditaire le droit d'usufruit des terres. En 1858, cet usufruit devint transférable. A partir de 1861, les européens obtinrent le droit d'acquérir des terres en Égypte. A partir de 1871, la liberté de disposer de la terre devint entière. L'emprise des anglais fera évoluer encore plus le système en faveur des petits paysans. Sous Lord Herbert Kitchener, on octroya des terres aménagées en petits lots aux petits paysans avec des conditions avantageuses et un remboursement sur quinze ans. Pour éviter l'accaparement de la terre par les plus nantis, la taille des lots de terre fut réduite pour les rendre effectivement accessibles aux plus démunis.

Pour permettre la mise en valeur des terres attribuées, et afin de soustraire les fellahen de l'usure pratiquée les commerçants grecs, l'État mit en place un système de crédit rural, d'abord assumé par la Banque Nationale d'Égypte (créée en 1898) puis par la Banque Agricole d'Égypte (fondée en 1902). Ces banques furent amenées à consentir des prêts aux fellahen, à 10% puis à 9% et à 8% en 1907, pour des montants pouvant atteindre la moitié de la valeur de la terre possédée par le débiteur.

Le phénomène de forclusion de la terre pouvait cependant survenir chez les paysans en cas de mauvaises récoltes pour raisons climatiques ou agronomiques. Pour éviter cela, l'État mit en place un système d'assurance en 1906 pour garantir les prêts consentis aux fellahen. Plus tard, en 1912, l'État émit une loi interdisant la saisie des propriétaires fonciers de moins de 5 feddan, ce qui eut pour effet pervers d'écarter ces derniers du système de crédit.

Cette succession de mesures que nous a rapportée M. Schanz (1913), en dépit d'immanquables effets pervers, est sans doute à considérer comme un facteur majeur de la progression de la production égyptienne à partir de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle. Avant cette date, en dépit de la grande puissance de Méhémet Ali, les productions furent assez fluctuantes (Senay, 1939). M. Schanz (1913) apporte un élément chiffré de l'impact de la sécurité foncière dans la production cotonnière. Ses calculs de comparaison de rentabilité l'ont conduit à constater que la rentabilité était meilleure avec les fellahen possédant la terre.

Aux États Unis, le métayage restait très fréquent encore jusqu'au années 1920. En décrivant la misère des planteurs de coton à qui une délégation d'industriels européens avait rendu visite, Crawford (1948) a souligné le caractère anormal de la situation foncière où la terre ne revenait pas à ceux qui la travaillaient, le système de share-cropping ou métayage obligeant alors les fermiers à s'endetter beaucoup.

On peut considérer que plus récemment, la réforme de la politique agricole mise en application en Chine à partir de 1978, dont un des principes de base est la séparation du droit de propriété (toujours relevant de l'État) et du droit d'usufruit (accordé aux paysans d'abord pour une période de 15 ans, et maintenant de 30 ans) correspond à une certaine sécurisation de la mise en valeur des terres agricoles et elle a participé à la forte progression de la production cotonnière du début des années 1980, provoquant une crise internationale que nous avons déjà évoquée.

Ces résultats sont liés au caractère incitateur¹ des droits d'appropriation de la terre. Le problème foncier reste toujours en suspens, notamment en Afrique au Sud du Sahara. Le principe courant d'une propriété de l'État mais d'un usufruit décidé suivant les règles traditionnelles (en contradiction parfois avec des textes législatifs que l'on tente de faire appliquer) est un des facteurs responsables des faibles investissements consentis pour l'entretien de la fertilité des sols, pénalisant ainsi la production actuelle et hypothéquant la production future.

¹ La position de G. Johnson résume assez bien l'appréciation de la plupart des observations sur les droits de propriétés, ces derniers étant considérés comme ayant un rôle incitateur pour une "agriculture efficace" :

"The clear definition and enforcement of property rights has a major role to play in creating incentives for an efficient agriculture. Without definite property rights, investment in agriculture will be less than optimum." (G. Johnson, 1994)

Tableau 3.1A : Grille d'analyse des interventions de l'Etat en faveur de la production cotonnière

Domaines des contraintes visés	Objectifs	Buts	Actions	Exemples
Amélioration de l'environnement économique	Correction des imperfections du marché foncier	Sécurisation foncière Sécurisation de l'usufruit foncier	Législation foncière Démocratisation de l'acquisition foncière Garantir durée longue de l'usufruit	En Egypte depuis début du XXème siècle Aux Etats-Unis depuis fin Guerre de Sécession puis les années 1930 En Chine depuis 1978
	Correction des imperfections des marchés des autres produits	Correction des imperfections des marchés de produits vivriers Correction des imperfections des marchés de produits manufacturés	Avance sur récolte en céréales Allocation de prime en céréales indexée sur la quantité de coton livrée Associer vente de produits manufacturés à la commercialisation du coton	Certaines compagnies cotonnières au Mozambique aujourd'hui En Chine au cours de la période 1978-1992 Aux Etats-Unis au XIXème siècle En République Centrafricaine, au Mozambique
	Correction des imperfections des marchés financiers	Combler le manque de marché financier Diminuer l'impact du manque de marché financier Limiter les risques liés au crédit pour les organismes prêteurs	Création de banques spécifiques pour l'agriculture voire la production cotonnière Favoriser l'émergence de caisses de crédit et d'épargne dans les villages cotonniers Octroi d'avance sur récolte pour l'acquisition d'intrants agricoles Octroi de crédit spécifique pour l'équipement Moduler les conditions de crédit en fonction des types d'exploitation Favoriser l'acquisition du crédit des producteurs de coton	En Afrique francophone pendant la décennie 1980 au Mali depuis la fin des années 1980 "système CFDT" en Afrique francophone depuis fin 1970 au Mali depuis début 1980 le système du "loan rate" des Etats-Unis
Accroître le revenu brut	Incitations à produire	Incitation directe Incitation indirecte	prime à la culture Taxation des importations Contingentement des importations	La CFDT au Cameroun jusqu'aux années 1970 La Turquie dans les années 1930 et encore aujourd'hui En Argentine aujourd'hui, mais aussi la Turquie, l'Inde Les Etats-Unis depuis 1985
	Améliorer l'espérance du revenu	Concrétiser le prix anticipé Stabilisation du prix	faciliter l'anticipation du prix Respecter la correspondance prix et qualité Fixation à l'avance du prix Garantie d'un prix minimum	Information sur l'évolution des prix dans les pays développés Cas fréquent mais aspect difficile à gérer en pratique de nombreux pays Le système de "Target price" aux Etats-Unis Mais aussi le système de prix de base dans les contrats-plan du Mali, Bénin
	Améliorer le niveau du prix		Fixation de prix nominal en absolu Fixation de prix relatif du coton par rapport aux cultures concurrentes Fixation de prix relatif du coton par rapport aux intrants	Cas très fréquent En Chine encore aujourd'hui Pas d'exemple explicite connu
	Garantir la perception du revenu	Prévenir les défauts de paiement	Paieement à temps à la commercialisation	"système CFDT" entre autres
	Améliorer le potentiel de productivité	Recherche cotonnière Information et formation		cas fréquent, quasi-universel cas fréquent

Tableau 3.1A : Grille d'analyse des interventions de l'Etat en faveur de la production cotonnière (suite)

Domaines des contraintes visés	Objectifs	Buts	Actions	Exemples
Réduction des coûts de production au niveau des producteurs	Réduction des coûts d'application des changements techniques	Améliorer la disponibilité des intrants Améliorer l'accessibilité financière des intrants	Mise en œuvre de plans semenciers Mise en place à temps des intrants et à proximité des utilisateurs Subvention à l'utilisation des intrants Gratuité des intrants : cas de semences Octroi de crédit ou d'avance sur récolte pour l'utilisation des intrants	Actions très précoces, mais problèmes fréquents à l'exécution aujourd'hui "système CFDT" Cas fréquent dans le passé cas de l'Afrique francophone, et de beaucoup de pays cotonniers en développement "système CFDT"
	Sécuriser l'adoption des changements techniques	Adaptation aux conditions climatiques ou limitation des risques climatiques Limitation des risques biotiques	Aménagement des infrastructures d'irrigation Contrôle des descendants des insectes ravageurs par brûlis des résidus de récolte Contrôle du bon usage des produits chimiques	cas fréquent cas fréquent
	Faciliter le changement de trajectoire technologique	Améliorer les structures de production	Octroi de crédit pour équipement	Le développement de la culture attelée au Mali Le développement de la culture motorisée en Turquie
Réduction des coûts de transaction au niveau des acheteurs/utilisateurs	Assurer le contrôle de l'égrenage	Limitation de la concurrence	Octroi de zones d'égrenage	le système belge des zones coton" encore en vigueur au Mozambique
	Assurer le contrôle de la qualité	Contrôle en amont Contrôle en aval	Stratégie semencière Centralisation de l'analyse technologique du coton fibre	cas fréquent mais pas toujours efficace au Mozambique d'une certaine manière, aux Etats-Unis
	Régulation des coûts de transport	inciter l'évacuation des produits des zones de production	limitation des coûts par imposition de coûts officiels Ajustement des coûts officiels en fonction de la conjoncture du marché international du coton fibre	cas des anciennes colonies des puissances européennes dans l'ex-Congo Belge
Promotion du contact entre producteurs et acheteurs/utilisateurs	Coordination générale de la production	coordination centralisée coordination décentralisée mais intégrée	établissement d'un office spécialisé Octroi de monopoles locaux Octroi de monopole national	Cas de la création des Cotton Boards le "système belge" le "système CFDT"
	Accroître la rentabilité des transactions commerciales	incitation à l'exportation	réduction de la taxe d'exportation prime à l'exportation Aide aux importateurs sous forme de crédits préférentiels	Les Etats-Unis de 1955-1965 cas des Etats-Unis
	Faciliter les communications	Accroître les infrastructures de communication	réalisation d'infrastructures routières construction du chemin de fer	cas fréquent cas fréquent dans les ex-colonies britanniques
	Organisation des transactions	Mise en place de marchés physiques Etablissement des règles de transaction Mise en place de bourse cotonnière	Installation de marchés administrés Vente aux enchères suivant des règles très diverses Etat comme acheteur en dernier ressort octroi de monopole de commercialisation	cas fréquent dans les anciennes colonies Cas révolus en Inde, en Egypte, au Mozambique cas fréquent du temps de la colonisation en Afrique "système CFDT" au Mozambique aujourd'hui en Egypte dès la fin du XIXème siècle

2.2.2. Correction des imperfections des marchés des autres produits

Ces imperfections touchent aussi bien les marchés de produits vivriers que ceux des produits manufacturés de première nécessité. Les actions de correction ont correspondu à rendre ces produits plus accessibles, en termes de disponibilité et/ou de prix, afin d'inciter à produire du coton.

Dans le domaine des produits vivriers, une décision récente mais révolue en Chine nous paraît typique. Au début des années 1980, afin de sécuriser les paysans dans leurs besoins en autoconsommation et les inciter à une plus grande spécialisation dans la production de coton, il fut décidé d'appliquer des primes indexées sur la quantité de coton vendue à l'État sous la forme de fourniture de céréales. La libéralisation de la commercialisation des céréales appliquée depuis la fin des années 1980, correspondant à une correction d'une imperfection, semble avoir levé la contrainte de l'absence de marché, rendant alors caduque la mesure citée.

C'est le même principe que nous avons vu appliquer récemment au Mozambique, quoiqu'il fut pris en charge par une société cotonnière privée. A la suite du passage d'un cyclone violent saccageant les récoltes en 1993/94, le risque est grand de voir les paysans s'adonner fortement à la production de céréales au détriment de la production cotonnière. Pour limiter ce risque, la société SODAN a procédé à une distribution¹ de céréales aux paysans contre promesse de produire du coton.

Dans le domaine des produits manufacturés, le paiement anticipé du coton, ou à la commercialisation, sous forme de produits manufacturés a été fréquent et il reste encore de rigueur dans certains pays. Il est utile de rappeler que cela s'est appliqué aux États-Unis, au tout début de la production par les colons, la filière cotonnière intégrait l'importation des produits manufacturés et leur vente aux planteurs.

"...New York controlled the cotton of the South. New York ships carried cargoes of manufactured goods to southern ports and shipments of cotton to the Northeast or to Europe, the whole commercial mechanism well oiled with the credit extended by New York banks. Cotton factors residing in the major port cities like New Orleans, Charleston, Mobile, and Savannah arranged for the storage, shipment, and sale of the cotton they received from planters. They also supplied credit to planters and often purchased consumer goods for them..." (J.H. Soltow, 1994)

En Guinée, lorsque la CFDT procéda à lancer la production cotonnière au milieu des années 1980, dans un pays où la monnaie a perdu sa signification, la contrepartie du coton vendu par les paysans était des produits manufacturés comme la bicyclette. C'est plus généralement le principe de *cantinas* encore en vigueur en République Centrafricaine et très en vogue à l'époque des portugais au Mozambique.

Dans ce dernier pays, l'indépendance en 1975 a eu pour conséquence le départ massif des Portugais qui assuraient l'approvisionnement en biens manufacturés de première nécessité dans les zones rurales. L'État a essayé de pallier cette interruption brutale d'approvisionnement en ouvrant des *lojas do povo* (sorte de boutiques où on trouve les divers produits de première nécessité). Au milieu des années 1980, les brigades de commercialisation de coton au Nord du Mozambique apportaient des biens manufacturés (dans des *cantinas*) en même temps qu'elles venaient acheter le coton produit par les paysans du secteur familial (Azam et Faucher, 1988). Mais l'efficacité de cet approvisionnement ne semble pas avoir été suffisante, l'offre de biens manufacturés était défailante et il est observé que la production de coton a aussi décliné.

¹ Cette distribution s'avérera être une vente au prix du marché, c'est-à-dire élevé dans le contexte de l'époque, qui aurait laissé beaucoup d'amertume chez les paysans.

L'hypothèse sur les effets des encaisses négatives permet d'établir la causalité entre les deux phénomènes. Barthélémy et Gagey (1984) ont mis en évidence que les efforts de production se relâchent lorsqu'il n'y a pas de possibilité d'utilisation de l'argent qui en découle¹. L'effet d'encaisses réelles négatives correspond alors au fait que le rationnement en biens de consommation fait diminuer la production qui génère des revenus monétaires, et en particulier les cultures d'exportation.

Cette hypothèse a été vérifiée par Azam et Faucher (1988) dans le cas du Mozambique (et aussi Madagascar) :

"On peut donc conclure que ce sont les biens que nous avons qualifiés un peu abusivement de biens d'appels (savon, radios, bicyclette, chaussures, etc.) qui ont l'impact le plus important sur la production cotonnière, d'après nos équations. Ces divers résultats confortent la valeur empirique de notre hypothèse : les encaisses réelles et l'approvisionnement jouent bien sur la production de coton de façon significative, avec le signe attendu, et ce dans les deux secteurs (coton et noix de cajou), bien que l'effet soit amorti dans le secteur mécanisé."

Nous pensons que le travail de G. Faure (1992) relatif à l'augmentation de la production cotonnière et à la monétarisation au Togo peut s'inscrire dans la même théorie des encaisses réelles, mais positives : la situation favorable de l'offre de produits manufacturés stimulant la production cotonnière.

2.2.3. Correction des imperfections des marchés financiers

La correction des imperfections des marchés financiers s'adresse soit à la mise en place de marchés financiers, soit à la réduction de l'impact défavorable résultant de ces imperfections.

La création de banques spécialisées sur le financement de l'agriculture en général, et plus spécifiquement sur le financement des activités cotonnières dans les zones de production participe à la mise en place de marché financier. La création des banques nationales de développement agricole (BNDA) à la fin des années 1970 dans différents pays de l'Afrique de l'Ouest avec l'assistance de la France et plus précisément de la Caisse Centrale de Coopération Économique (aujourd'hui Caisse Française de Développement) est une illustration de ce type d'action de correction. Au Mali, le recentrage des activités de la BNDA sur le coton a été manifeste dès le milieu des années 1980. Au début du développement de la production cotonnière aux États-Unis, beaucoup de banques privées virent le jour dans les États du Sud. En Égypte, la création d'une banque spécialisée pour assurer le crédit rural aux fellahs date de 1898 et elle a répondu au souci de développer la production cotonnière (Schanz, 1913).

C'est en présence d'imperfections des marchés financiers que les manques de liquidité deviennent contraintes, c'est la contrainte de liquidité sur laquelle Boussard (1987) met un accent particulier. C'est cette contrainte qui explique qu'on observe rarement de spécialisation excessive dans la culture de rente dans les pays en développement ou qu'il puisse y avoir une élasticité négative au prix des productions agricoles. La contrainte de liquidité peut être telle qu'elle ne permette pas d'acheter les vivres nécessaires, surtout lorsque les besoins d'achat s'expriment à une période où le prix est élevé² : pour éviter une telle situation, il est alors rationnel de chercher à produire soi-même ses vivres. De même, le renchérissement des facteurs de production du fait d'une augmentation de prix peut accroître l'effet de la contrainte de liquidité avec diminution du pouvoir d'achat des facteurs de production, d'où une réponse négative de la production.

¹ J.C. Barthélémy et F. Gagey (1984) "Elasticité-prix de l'offre agricole dans les pays en développement : une note sur la rationalité des agriculteurs dans un contexte non-walrassien" *Annales de l'INSEE*, Juillet-Décembre 1984 ou *European Economic Review*, November 1987.

² on voit ici que la contrainte de liquidité issue d'une imperfection du marché financier se télescope avec l'imperfection du marché de vivres

Les actions menées ont correspondu le plus souvent à limiter les conséquences de la contrainte de liquidité pour ne pas pénaliser l'utilisation des intrants ou pour que les paysans ne se détournent pas totalement de la production de coton.

Les actions aujourd'hui les plus connues consistent à contourner le besoin en crédit par l'octroi d'une avance sur récolte : c'est le système dit CFDT, mais qui a été appliqué bien avant par les belges, les anglais, les portugais. Contre la déclaration de produire du coton, le paysan a automatiquement droit aux semences, engrais et insecticides, le coût correspondant étant défalqué de la valeur totale de la vente du coton produit. On en arrive alors à un double système de monopole et de monopsonne que des observateurs extérieurs considèrent comme favorable au fonctionnement du crédit (U. Lele et al, 1990).

En zone francophone de l'Afrique, l'avance sur récolte concerne surtout la fourniture d'intrants, en zone lusophone, et nous l'avons observé dernièrement au Mozambique (Fok, 1995), elle peut concerner aussi les produits alimentaires (cas du Moçambique Industrial à Beira).

La diminution du coût du crédit dans le cadre d'un crédit normal est une autre voie pour réduire la contrainte de liquidité, ce qui revient à rendre les marchés financiers plus accessibles en vue d'une meilleure allocation des facteurs. En Égypte, une action de crédit différencié en fonction de l'importance des prêts a été initiée dès 1902 à destination des petits fellahen. Le système concernait en fait deux types de crédit, un type de crédit de montant limité, sans formalité particulière et remboursable en une seule fois (ce type de crédit a été particulièrement utile pour l'acquisition de semences et de fertilisants) et un type de crédit plus important, hypothéqué sur la valeur de la terre (Schanz, 1913). Il s'agissait d'une volonté de différenciation du crédit que l'on a souvent occulté.

Au Mali, cette différenciation est intervenue seulement dans les années 1980 pour moduler les conditions de crédit en fonction des zones climatiques (à potentiels de rendement différents) ou en fonction des situations des exploitations. Cela a été le point de départ de prêts spécifiques¹, une évolution par rapport au système de crédit uniforme mis en œuvre depuis les années 1950 par la CFDT. En Chine, et ce depuis 1978, les provinces disposent d'une latitude d'ajouter une subvention à celle déjà consentie au niveau national pour encourager les productions qu'elles jugent utiles de promouvoir : dans ce cadre, le coton a bénéficié d'un soutien qui perdure encore mais de manière très variable entre les provinces cotonnières.

Il convient de noter que la contrainte de liquidité ne pèse pas que sur les plus petits. Au début du siècle, dans les pays où la BCGA tentait de promouvoir la production cotonnière par des planteurs (colons), elle a mis en place un dispositif, une sorte d'avance sur récolte, qui indique que le principe de lier les intérêts des producteurs et des acheteurs était bien pris en compte dès le début du siècle, par les britanniques :

"Un arrangement qui mérite d'être signalé, est celui qu'elle a pris en vue de donner aux planteurs les premières ressources monétaires dont ils pourraient avoir besoin, la somme globale ne devant pas dépasser £10000. Et voici comme elle (BCGA) agit : 8£ par acre est avancée à tout planteur qui, par signature, s'engage à cultiver la terre et à envoyer le coton qu'il récolte à l'Association ; une autre avance de 12£ par acre, lui est encore faite en trois paiements de 4£ chaque..."(Extrait du Rapport officiel du deuxième Congrès International des Filateurs et des manufacturiers, 1905).

Le principe est fondamentalement le même depuis que les États-Unis ont instauré le système du Marketing loan : dès l'adhésion au programme coton, le planteur se voit octroyé la possibilité d'obtenir un prêt via les institutions financières existantes (avec un plafond arrêté par livre de coton à produire et dont le niveau est révisé chaque année). Cette disposition affranchit le planteur

¹ actions mises en œuvre sur financement international par la Banque mondiale, la Coopération française, la CCCE puis également la Coopération néerlandaise.

américain de toute contrainte de liquidité dans la conduite de son exploitation. Nous pensons que ce système est l'un des facteurs de l'intensification de la production cotonnière aux États-Unis et il a été responsable d'une progression remarquable du rendement (cf. Graphique II-90)

2.3. Amélioration du revenu

L'amélioration du revenu issu de la production cotonnière est fondamentale pour la progression de cette production. Elle peut résulter de l'octroi d'incitation à produire, elle peut provenir d'une amélioration de l'espérance du prix ou découler d'un gain de productivité.

2.3.1. Incitations à produire

Les incitations à la production cotonnière touchent essentiellement au revenu, mais les actions sont très diverses. L'incitation peut concerner l'acte de produire indépendamment du résultat de la production, mais elle est liée le plus souvent au résultat de la production par l'effet du prix. La valeur relative de ce prix face aux productions alternatives d'une part, la qualité de prédiction du prix d'autre part et enfin la garantie de toucher effectivement la rémunération du travail consenti sont autant d'éléments qui influent sur la décision de produire ou pas le coton.

La forme la plus classique d'encouragement à la culture du coton est la prime à la culture, la CFDT l'a appliquée pendant très longtemps au Cameroun par exemple. Il s'agit d'une incitation déconnectée du résultat de la production, de sorte que l'histoire a enregistré quelques anecdotes fort amusantes à propos des effets pervers de la prime de culture.

La première opération de promotion de la culture cotonnière au Sénégal en 1820 s'est appuyée sur le versement d'une prime de culture qui excita effectivement l'imagination mais sans effet sur la production cotonnière :

"Il y a plus d'un siècle, en vue d'encourager la production du coton, le Gouverneur du Sénégal avait décidé d'accorder une prime pour chaque arbuste planté, mais le système ne tarda pas à être abandonné. C'est que, pendant la nuit précédant le recensement, des nègres ou des colons peu scrupuleux coupaient des branches de cotonniers et les fichaient en terre, augmentant ainsi, en apparence, le nombre des plants pour toucher davantage. Le stratagème devait fatalement se trouver découvert un jour !" (Senay, 1939)

Etessé (1926) avait déjà évoqué cette tricherie et indiqué que les colons "cultivaient surtout la prime" et non le coton. Lorsque le recensement se faisait à partir du semis, l'utilisation de semences ébouillantées permettait de toucher la prime sans avoir à se fatiguer ensuite pour l'entretien de la parcelle. L'effet sur une augmentation de la production est en général dérisoire.

La France fut loin d'être la seule à songer à cette incitation. Les Allemands l'appliquèrent au Togo et au Cameroun au début du siècle (Schanz, 1913). La Turquie l'appliqua en fin du XIX^{ème} siècle et elle l'applique de nouveau maintenant (Macrae 1995).

Il convient de noter que la prime de culture doit être dissociée du versement d'une prime dans le cadre de la garantie du revenu, cela correspond d'ailleurs à deux objectifs bien distincts. Le Mexique, dans le cadre du Programme Procampos lancé depuis 3-4 ans, a instauré un système de prime à la superficie applicable à toute culture y compris le coton. L'État, dans une telle situation, n'est plus intéressé par promouvoir telle ou telle production, le marché étant supposé émettre les signaux nécessaires pour orienter les décisions de production des paysans. C'est ce raisonnement qui a guidé la nouvelle réforme de la politique agricole américaine, où le système de Target price et de Marketing loan est révisé au profit du versement d'une prime à la surface cultivée (ICAC, 1996).

La taxation de l'importation du coton fibre s'inscrit certes dans une logique de protection de l'agriculture que nous n'aborderons pas sauf pour signaler que des travaux permettent de dégager une très forte corrélation positive entre la protection de l'agriculture et le développement économique (Balisacan & Roumasset, 1987). Pour ce qui nous concerne, la taxation à l'importation du coton dans un pays disposant d'une industrie textile est une incitation à produire en modifiant les termes de comparaison de compétitivité avec la fibre importée.

On peut considérer que l'application d'une taxe de 36% en Argentine (J. Macrae, 1995) a été favorable à la production cotonnière de ce pays depuis quelques années. A l'opposé, la réduction voire la suppression de la même taxe au Brésil a été ressentie comme un facteur fortement préjudiciable à la production justifiant ainsi les demandes pour la réinscrire (Golçalves, 1994).

2.3.2. Amélioration de l'espérance du revenu

Le fait d'avoir occulté la nécessité d'assurer une rentabilité attrayante a été à l'origine des échecs encourus dans la promotion de la production cotonnière, notamment dans l'ex-Soudan français:

"Les trente dernières années d'efforts faits par la France pour la production du coton dans ses colonies ont abouti à la production en 1929 de 7809 tonnes, ce qui est bien maigre... C'est une culture qui ne paie pas et l'indigène ne la fait que parce qu'on la lui impose ; j'en rapporte la conviction de mon dernier voyage. Il y a de grands progrès techniques à accomplir et il faudra réduire les frais de transport et d'égrenage...sinon l'indigène ne s'intéressera jamais, véritablement à cette culture." (Senay, 1939 en citant Auguste Chevalier)

Il en fut de même au Mozambique, où l'on commença d'abord dans les années 1930 par essayer de convaincre les paysans en leur faisant miroiter des revenus mirobolants, avant de se livrer à une coercition extrême¹ lorsque les paysans voulurent se détourner de la culture du coton par manque de rentabilité :

"Peasants had every reason to be distrustful. Instead of the promised economic opportunities, low yields and artificially depressed prices left many rural households impoverished... Peasants skepticism rapidly turned to hostility. Experience quickly taught them that cotton demanded a great deal and offered little in return. As a result, many peasants withdrew land and covertly diverted labor from cotton to food and other cash crops. For colonial authorities, these tactics reinforced racist assumptions that Africans were indolent and short-sighted."

La rentabilité ou le revenu de la culture dépend à la fois du prix et du rendement, l'influence du prix dépend de sa certitude et de son niveau, relatif et absolu.

L'importance de la qualité de l'anticipation du prix (G. Johnson, 1994) paraît surtout fondamentale dans la décision de produire pour les producteurs ne bénéficiant pas de prix fixé et connu avant la production. Ce sont les signaux émis, à travers l'information sur le marché national ou international, qui peuvent aider les producteurs à anticiper le prix. On conçoit l'importance des actions destinées à communiquer les informations sur le marché. C'est ainsi que le serveur Internet de l'USDA délivre des informations de ce type et accessibles à qui le désire. En Australie, les planteurs reçoivent directement par télécopie les informations d'offre d'achat de leurs productions.

Aider à anticiper un prix/revenu est une chose, limiter les effets négatifs lorsque le prix /revenu réalisé est très en deçà de l'anticipation en est une autre. Un retournement du marché international provoquant une chute des cours, ou des calamités naturelles pouvant réduire fortement les rendements se répercutent sur le revenu et découragent les producteurs. Le risque de voir les agriculteurs se détourner de la production de coton (Argentine) ou de protester contre les pouvoirs publics (Paraguay) a amené récemment ces derniers à verser une indemnité en Argentine (Macrae, 1995) ou à voter une subvention au prix du coton au Paraguay bien que ce dernier pays ait opté pour la libéralisation de la filière cotonnière. Ces décisions politiques sont conformes à la recommandation de U. Lele et al (1990) de veiller à faire réaliser les anticipations de revenu par les producteurs.

¹ On obligerait la culture du coton par les hommes, les femmes, mêmes celles qui étaient proches d'accoucher. On faisait fi de la répartition traditionnelle du travail entre les hommes et les femmes, on humiliait doublement les hommes en les forçant à faire un travail des femmes selon la tradition des autochtones (désherbage par exemple), et lorsqu'ils refusaient, on les battait devant leurs propres femmes.

Le risque qu'un prix anticipé ne se concrétise pas existe même lorsque le prix est fixé et connu à l'avance, cela est lié au fait que le coton est généralement acheté en fonction de la qualité fournie par le paysan, il en découle qu'il n'y a pas un seul prix fixé mais plusieurs. Une anticipation non confirmée de la qualité produite amène alors une non-réalisation du revenu prévu. Il s'agit d'un problème délicat car l'appréciation de la qualité peut ne pas paraître totalement objective même si des critères sont définis et connus des paysans (propreté, la blancheur pour les critères visuels, auxquels on peut ajouter des critères mesurables et mesurés tels que la longueur de la fibre, le pourcentage de la fibre par rapport au coton-graine...).

Une sévérité particulière lors de l'appréciation de la qualité peut engendrer un mécontentement des producteurs les détournant de la production l'année suivante : c'est ce phénomène que le Mali a connu lors de la campagne 1979/80. A l'opposé, la crainte de ce type de comportement des paysans peut amener à faire preuve d'une certaine complaisance dans l'appréciation de la qualité, ce qui fait perdre l'intérêt d'un achat à la qualité : c'est ce phénomène que connaît encore la production dans les provinces du Nord du Mozambique.

Nous avons déjà indiqué l'importance de la réduction des fluctuations des prix comme élément d'incitation à la production agricole dans le cas général. Dans le cas de la culture cotonnière, la soumission aux fluctuations du prix international a été cause de nombreux échecs d'expériences de promotion de la production. Au Portugal, en dépit d'un nombre incroyable de décrets relatifs à cette promotion de 1820 à 1926, aucune mesure ne fut envisagée pour tamponner les effets des fluctuations du prix international, cela a été responsable du difficile décollage de la production au Mozambique (A. Pitcher, 1991). Par rapport au souci de stabilisation, on distingue cependant les options de prix fixe et de prix minimum.

La détermination d'un prix fixe permet de réduire les problèmes liés à l'anticipation du prix lors de la décision de produire ou pas le coton. Beaucoup de pays ont opté pour l'annonce d'un prix fixe comme signal pour inciter à la production. La réforme de la politique agricole en Chine à partir de 1978, avec ses caractéristiques de relative libéralisation, n'a pas modifié l'application de ce principe de prix, mieux encore, le coton est l'une des dernières sinon la dernière culture dont le prix reste ainsi fixé.

En 1951, à la dixième réunion plénière de l'ICAC à Lahore en Inde, le représentant du Royaume-Uni a évoqué les conditions qui ont été les plus favorables pour encourager la production cotonnière dans les colonies :

"Un des plus grands encouragements à l'accroissement de la production a été la fixation de prix pour l'achat de coton-graine des producteurs au commencement de la saison de plantation. Ajoutée à l'établissement du "Cotton Marketing Boards", "Price stabilisation Funds" et à l'encouragement de contrats à terme avec le "Raw Cotton Commission" du Royaume-Uni, cette mesure aidera à protéger le producteur colonial de coton contre les fluctuations graves dans les prix du coton." (ICAC, 1951)

Ces conditions font penser à ce qui a pu effectivement être mis en place plus tard en Afrique francophone à partir des années 1950, elles ont probablement influencé la position de la CFDT lors de la Conférence de Dakar de 1952 que nous avons déjà évoquée. D'autres nations européennes¹ appliquèrent cependant ce principe dans leurs colonies d'alors bien avant les Français.

A travers l'évocation des diverses expériences cotonnières par différentes nations européennes en Afrique, nous espérons avoir convaincu que le "modèle CFDT" tel que U. Lele et al (1990)

¹ Ce fut le cas des Allemands au début du siècle au Togo et au Cameroun (M. Schanz, 1913). Nous avons indiqué que les Belges avaient appliqué ce système dès 1921 et leur système influencera les Anglais en Ouganda et en Tanganyika ainsi que les Portugais au Mozambique et en Angola. L'application actuelle du prix fixé à l'avance aujourd'hui au Mozambique est un héritage du système mis en place par les Portugais.

l'avaient appelé n'avait rien de spécifique aux français et qu'il s'agissait d'un système très européen. Si spécificité française il y a, elle est à rechercher dans la tardiveté avec laquelle le système a été appliqué, et dans la continuité de cette application même au moment où toutes les autres anciennes puissances coloniales européennes s'en désintéressaient. La France s'est donc singularisée en allant à contre courant, avec des résultats somme toute très honorables.

Les actions assurant un prix minimum sont proches de celles conduisant à l'option du prix fixe sur le plan de la problématique. On peut seulement ajouter que l'option du prix minimum semble se présenter comme une étape plus avancée de l'option du prix fixe, cette évolution permet de protéger les producteurs contre les baisses du marché et de leur faire partager les plus values lorsque le marché est favorable. Déjà plusieurs pays de l'Afrique francophone, le Mali en tête, a adopté le prix minimum depuis la fin des années 1980 (M. Fok, 1995). Le système de "Support price" puis de "Target price" en vigueur aux États-Unis jusqu'à la fin de 1995 correspond aussi à un dispositif de prix minimum par le jeu de paiement direct au cas où le prix du marché lui est inférieur. Or le système de Support Price ou de Target price a pris la relève du Parity price qui était un prix fixe

Les actions maniant le prix pour promouvoir la production cotonnière s'adressent préférentiellement à la valeur absolue du prix et rarement au prix relatif de manière explicite. Beaucoup de pays ont joué sur ce levier notamment depuis la fin des années 1970. La plupart des pays de l'Afrique francophone se sont engagés, sur les conseils des institutions internationales de financement, dans un processus d'augmentation¹ du prix d'achat aux producteurs en compensation de la réduction voire de la suppression de la subvention aux intrants.

Certaines contributions théorique récentes tendent en effet à faire passer le facteur prix comme une panacée dans le développement des productions agricoles. U. Lele et al (1990) ont rappelé les contributions² de Hayami et Ruttan (1987) et de Mundlak (1988) qui semblent avoir été à l'origine d'une priorité quasi exclusive accordée au facteur prix.

Il est vrai qu'il y a des cas de forte réponse au facteur prix. Les calculs d'élasticités de court terme de l'offre au prix donnent des valeurs de près de 2 pour certaines productions agricoles comme le coton. U. Lele et al (1990) ont eux-mêmes trouvé de telles valeurs pour le Kenya et le Nigeria. Même dans des conditions très particulières de production dans un pays enlisé alors dans une guerre civile (Mozambique), l'élasticité de l'offre du coton aux prix d'achat aux producteurs est bonne, environ de 1,1 pour la période 1986-89, même si le facteur prix n'est pas seul en cause :

"Clearly, the sharp rise in exports of smallholder crops, cashew and cotton, is in large part due to the restoration of price and material incentives." (S. Kyle, 1991)

En Égypte, on trouve une élasticité qui confirmerait que les paysans répondent au prix (Amer G. ; El-Batran M.M., 1995) mais c'est après que beaucoup d'autres auteurs ont trouvé le contraire dans la même situation. En Amérique du Centre, l'élasticité de la production au prix de l'année est assez faible, ce qui conduit A. Gabriele (1994) à mettre en garde contre une surestimation des effets attendus des politiques orthodoxes sur les prix pour les pays pauvres.

¹ L'augmentation a précédé de peu la première crise cotonnière des années 1980 qui a contraint plusieurs des pays concernés à diminuer le prix d'achat : une telle diminution nominale était sans précédent et elle a engendré le mécontentement des paysans.

² Y. Hayami et V.W. Ruttan (1985), *Agricultural development : An international perspective*. Baltimore : John Hopkins University Press. Mundlak (1988), "Capital accumulation, the choice of techniques, and agricultural outputs" in *Agricultural price policy for developing countries*. Eds John Mellor and R. Ahmed. Baltimore : John Hopkins University Press.

Cette dernière position rejoint les points de vue plus critiques contre l'accent mis sur la politique de prix. Nous avons déjà vu que, dans le cas du Mozambique où les infrastructures font si cruellement défaut, les incitations prix ne peuvent pas créer les conditions favorables à une croissance à moyen ou long terme des productions agricoles (S. Kyle, 1991).

Face à l'accent mis sur le facteur prix, des auteurs soulignent l'inefficacité en termes de moyen de répartition du revenu national ce qui tend à accroître la différenciation au sein du secteur agricole :

"...price policy, at best, could make only a very minor contribution to modifying the distribution of income within agriculture in a socially accepted direction, i.e. reducing inequality, or reducing differences between farm and nonfarm families. Increasing farm prices above market equilibrium levels would increase income inequality within agriculture while doing little or nothing toward reducing the differential between the returns to farm and nonfarm labor." (G. Johnson, 1994).

D'autres critiques sont plus sévères. Non seulement le facteur prix ne peut induire à lui seul le développement espéré de la production, mais appuyer une politique de développement cotonnier exclusivement sur le facteur prix peut même avoir des effets pervers dramatiques. U. Lele et al (1990) sont sans ambiguïté sur la responsabilité d'une telle politique dans le déclin de la production cotonnière de la Tanzanie :

"Tanzania's example shows not only that producer prices alone are inadequate to ensure sustained growth in production, but also that an exclusively price-based policy is counterproductive in the absence of complementary actions with regard to marketing, processing, and transport. Without the latter, producers lose faith in the system and become less willing to respond to relative price changes." (U. Lele et al, 1990).

Autant la manipulation du prix est fréquente pour promouvoir la production cotonnière, autant les points de vue sont divergents. Cela prouve la délicatesse de manier le facteur prix pour contrôler l'offre sans considérer simultanément les autres facteurs de détermination de l'offre, en particulier les autres productions agricoles.

Il est cependant rare que la fixation du prix d'achat du coton soit fixée de manière explicite en considérant les productions alternatives. Cela a été le cas¹ à partir des années 1950 et l'est encore pour la Chine où officiellement un rapport de 7/1 (en faveur du coton sur les céréales) est nécessaire pour ne pas détourner les paysans de la production cotonnière. On peut considérer que la prise en compte était au moins implicite au Mali lorsque la fixation officielle du prix était précédée par une proposition d'une commission associant les chercheurs de l'Institut d'Économie Rurale.

L'effet du prix relatif sur la production cotonnière est généralement dégagé par les études ex post. C'est ainsi que S. Dercon (1994) a montré que l'offre du coton en Tanzanie répondait plus au prix relatif qu'au niveau absolu du prix du coton. Lecaillon et Morisson (1986) ont indiqué l'impact du prix relatif et la limite de ce dernier au Mali. La production cotonnière dans ce dernier pays est en croissance continue depuis le début des années 1950 jusqu'à ce jour, mais ce résultat n'est pas à mettre uniquement sur le compte d'un prix relatif plus favorable² du coton par rapport aux autres cultures.

¹ Dong Yeng (1994) nous rappelle qu'un rapport de 8/1 était retenu entre les prix du coton et du blé dans les provinces cotonnières au Nord du Fleuve Jaune, alors qu'un rapport de 6,5 à 7 était retenu dans les provinces cotonnières localisées entre le YangTsé et la Fleuve Jaune. Ces rapports ont été élevés jusqu'à 8,5-9 à la fin des années 1950.

² L'avantage au coton est observé seulement pour les années 1960 de la période étudiée, mais depuis cette date, le prix relatif a chuté sensiblement et est resté quasiment constant jusqu'à 1983 : la fin des années 1960 a correspondu à un changement d'orientation politique mettant l'autosuffisance alimentaire comme objectif principal. Lecaillon et Morisson signalent aussi l'avantage des progrès de rendement obtenus sur le coton qui compensent la régression du prix relatif dans l'évolution du revenu. Si cet avantage de rendement s'est exprimé, c'est aussi parce que la composante

Tableau 3-2 Prix relatif du coton par rapport aux autres cultures au Mali

	Prix relatif*		
	Coton/arachide	coton/mil	coton/riz
1960/61	2,2	3,1	3,4
1961/62	2,4	3,4	3,8
1962/63	2,4	3,4	3,8
1963/64	2,4	3,4	3,8
1964/65	2,6	3,1	2,7
1965/66	2,6	3,1	2,7
1966/67	2,1	2,3	2,1
1967/68	1,4	2,1	1,9
1968/69	1,4	2,1	1,9
1969/70	1,1	1,9	1,4
1970/71	1,5	2,5	1,8
1971/72	1,5	2,5	1,8
1972/73	1,7	2,5	2
1973/74	1,7	1,6	2
1974/75	1,9	2,3	1,9
1975/76	1,9	2,3	1,9
1976/77	1,9	2,3	1,9
1977/78	1,8	2,5	2
1978/79	1,6	2,4	1,9
1979/80	1,4	2,2	1,8
1980/81	1,4	1,6	1,5
1981/82	1,4	1,5	1,3
1982/83	1,4	1,4	1,2

* Prix déflaté de l'indice des prix des intrants et du coût de la vie

Source Lecaillon et Morisson 1986

La détermination du prix du coton en considération du prix des intrants est encore plus rare, alors que la baisse de ce prix relatif est jugé responsable de la stagnation du rendement en Afrique francophone depuis plus de dix ans, tout comme en Colombie (Uribe Calad A.F., 1994).

Dans tous les pays, le paiement à temps, en général au moment de la commercialisation, a constitué un facteur favorable à la production du coton, puisqu'il permet aux paysans de voir se concrétiser le revenu qu'ils avaient anticipé de la production. A contrario, lorsque pour diverses raisons liées par exemple à une restructuration brutale des filières, cet engagement ne peut plus être respecté, l'effet sur la production cotonnière est désastreux soit par chute de rendement soit par retrait de la production.

En Tanzanie, le phénomène de non-paiement ou de paiement très retardé du coton aux producteurs après la commercialisation a été particulièrement rapporté par plusieurs auteurs (Macrae 1995, Dercon 1995, TISCO 1994), mais le même phénomène est rapporté aussi pour le Kenya et le Nigeria (U. Lele et al, 1990), le délai de paiement effectif pouvant atteindre 9 mois au Kenya. Ce phénomène a été l'un des facteurs de découragement les plus importants. En présence d'une incertitude touchant à la rémunération de la production, il est alors rationnel de limiter les charges de production même quand on désire continuer à produire :

"The uncertainty of payment and lack of an effective price support also clearly decrease the incentive for cotton producers to invest in such technology as sprayers and pesticides, which would allow intensification and higher yields." (U. Lele et al ,1990)

recherche fait partie de l'approche intégrée suivie dans les pays cotonniers de l'Afrique francophone, approche qui présente d'autres avantages bien connus que U. Lele et al (1989) ont rappelés récemment.

Ces dernières années, par manque de trésorerie¹, la Chine a dû user aussi d'assignats pour payer les producteurs de coton. Cela eut l'effet, selon des observateurs extérieurs, de détourner les paysans de la production de coton.

Il convient de noter que d'autres éléments d'ordre macro-économique peuvent affecter la certitude sur la rémunération du coton, il s'agit en particulier des grandes fluctuations de change (U. Lele et al, 1990).

2..3.3. Amélioration du potentiel de productivité

Pour les pays qui tentaient de s'engager dans la production cotonnière, l'amélioration de la productivité a été perçue comme un moyen pour devenir suffisamment compétitif sur le marché international. Ce que recouvrent les actions pour gagner en productivité est par contre rarement explicité dans les documents de la première moitié du XXème siècle. Pour l'Afrique, nous avons situé dans une étude précédente l'énoncé d'une stratégie de gain de productivité dans un document de la CFDT de 1952 et que nous avons schématisé (Annexe 40).

"Il revient à la CFDT d'avoir su tirer leçon des diverses observations sur les conditions pour le développement du coton au Soudan. C'est à partir de 1952 que la CFDT a posé les divers déterminants de ce développement et qui se révèlent être particulièrement vrais devant la crise d'aujourd'hui. Selon la CFDT, il fallait d'abord veiller au niveau de la rémunération de l'agriculteur pour espérer son adhésion à la production. Ce niveau est déterminé par le rendement, la qualité et le prix d'achat. Le rendement suppose des actions d'amélioration de la productivité, la qualité suppose le tri de la récolte, le tri nécessite l'application de prix différenciés en fonction des choix du coton, mais une telle application requiert des marchés contrôlés. Ce raisonnement va orienter les actions de la CFDT par la suite." (M. Fok, 1993)

On peut élargir le raisonnement pour qu'il ait une portée plus générale en intégrant une composante d'amélioration du potentiel de productivité de la terre (par la recherche agronomique qui permet d'identifier de nouvelles trajectoires techniques), une composante d'actions de mise à disposition des connaissances nouvelles (ces actions correspondant elles-mêmes à la formation et à l'information sur de nouvelles trajectoires techniques possibles) et une composante d'actions visant à rendre ces trajectoires plus facilement accessibles par les producteurs.

La génération de connaissance nouvelle et la fonction d'information sont de nature de bien public, elles ont toujours bénéficié des actions de l'État à la phase de démarrage de la production cotonnière dans les divers pays. On constate que l'État est allé au-delà en aidant les producteurs à appliquer les connaissances nouvelles pour gagner en productivité.

C'est le rôle de la recherche d'identifier des changements techniques plus performants au profit de la production cotonnière. De nombreux acquis confirment le bien fondé de ce type d'investissement. Nous avons évoqué le cas du Brésil, où la recherche agronomique financée par l'État de São Paulo a permis au pays de devenir un exportateur de coton à partir des années 30. En Inde, bien que les impacts de la recherche soient moins bien analysés à notre connaissance, les effets de la recherche/développement ont été positifs et se sont révélés à travers de meilleurs rendements :

"This confirmed the fact that cotton research and development efforts have paid better dividends as compared to jute and mesta during the past four decades of development...Comparing the contribution of individual components in the growth of cotton production, the growth in yield contributed the maximum. The increase in land under cotton cultivation (increased cultivated area) was merely 9%." (R.P. Singh et al, 1993).

¹ Il s'est agi en fait du résultat d'une mesure de limitation de la création de monnaie dans un contexte de surchauffe de l'économie marquée par une croissance et une inflation à deux chiffres.

Le caractère de bien public des résultats de la recherche semble avoir convaincu très tôt l'État d'assumer ce rôle. Nous avons indiqué que les Allemands ont été les premiers à installer une station d'expérimentation agricole dans le monde, dans le domaine de la recherche cotonnière, ils ont été aussi les premiers à le faire en Afrique sub-saharienne. Dès le début du siècle, vers 1910, les stratégies étaient claires pour ce qui concerne le financement de la recherche, la coordination avec le monde industriel du textile, la coordination avec les "professeurs ambulants"¹ (ce qu'on appellerait des moniteurs de vulgarisation aujourd'hui). Dans ces stratégies, le rôle de l'État était aussi bien défini.

Les Anglais ont été les premiers à dissocier la partie industrielle et commerciale d'une part et la partie de recherche et de vulgarisation dans la promotion de la production cotonnière d'autre part. Dès 1921, est établi le Empire Cotton Growing Corporation pour s'occuper de la partie scientifique et technique de la culture cotonnière, alors que le BCGA, créé en 1902 se chargeait des aspects industriels et commercial (Janssens, 1932).

La France a été la puissance colonisatrice qui accusa le plus grand retard dans la mise en place d'un dispositif de recherche. A. Chevalier (1925) déplorait l'absence d'institution de recherche à l'image des Belges, des Anglais, voire même des Hollandais. C'est seulement à la fin des années 1940 que la France s'inspira des Anglais pour créer l'IRCT en 1946 pour la conduite des actions de recherche et pour établir la CFDT en 1949 pour se spécialiser dans les parties technique, industrielle et commerciale. Paradoxalement, cette recherche la plus tardive à se mettre en place est aussi la dernière qui reste encore même si la spécificité cotonnière n'est plus autant affichée² qu'auparavant.

Une plus grande précocité dans la préoccupation de génération de connaissance technique ne suffit cependant pas pour donner de meilleurs rendements. Nous avons indiqué que les pays anglophones dans l'étude menée par U. Lele et al (1990) se distinguaient par des rendements moindres en comparaison des pays francophones. L'effort pour identifier de nouvelles techniques de production ne suffit donc pas, encore faut-il engager les efforts pour les faire adopter, et cela passe en général par les faire connaître et par les faire appliquer grâce à des mesures d'incitation.

Les préoccupations sur la formation et l'information relatives aux connaissances techniques sont anciennes, nous avons rappelé la participation de l'Empereur Qian Long dans un tel processus en 1765 en Chine.

En Égypte, des institutions agricoles furent établies à la fin du XIX^{ème} siècle pour promouvoir l'agriculture et principalement la culture cotonnière. La Société agricole Khédivale dont le siège était au Caire était fondée en 1898 par l'oncle du Khédivé d'Égypte. On considère que cette Société a joué un rôle prépondérant dans les progrès réalisés dans le domaine de la production cotonnière (Schanz, 1913). Tout comme les écoles d'agriculture et les fermes modèles. La première de ces écoles a été le fait de Méhémet Ali et a été dirigée par des français (Schanz, 1913). Cette école laissera peu de souvenir, à l'opposé des écoles créées à la fin du XIX^{ème} siècle qui non seulement les étudiants mais elles assuraient aussi la conduite d'expérimentation sur les fermes d'essais, la production de semences ainsi que la diffusion des moyens de lutte contre les ravageurs du cotonnier. La création du Bureau de l'Agriculture, établi en 1910 pour faire face en particulier au problème des ravageurs du cotonnier semble avoir eu l'impact le plus retentissant sur le développement de la production cotonnière (Schanz, 1913).

Nous ne voulons pas brosser un tableau exagérément flatteur sur les réalisations de l'époque en Égypte, d'autant plus que de nombreux problèmes surviendront et qui feront perdre à l'Égypte la pureté de ses variétés menaçant ainsi la renommée de son coton. Nous avons voulu indiquer que de

¹ avec cependant des excès qu'il n'est pas utile de rappeler ici, nous les avons dénoncés en indiquant que toutes les nations colonisatrices de l'Europe y succombèrent (M. Fok, 1993).

² Les activités de l'IRCT sont intégrées dans le Département des Cultures Annuelles du CIRAD depuis 1992.

nombreuses bonnes voies furent déjà tracées et dont certaines méritent de nous inspirer encore aujourd'hui dans beaucoup de pays. Nous terminons par un dernier rappel :

"...le Gouvernement a pris d'autres mesures qui lui font honneur : par exemple, tous les vendredis après la prière et pendant les réunions du soir à la maison de l'Omdeh, on enseigne au peuple tout ce qui concerne les insectes parasites ; on vient aussi de publier un livre de questions et de réponses sur ces insectes à l'usage des écoles indigènes ou *Kuttabs* ; c'est dans le même but que 10 000 illustrations en couleur indiquant les différentes métamorphoses du ver ont été distribuées ; la distribution de ces manuels était faite par les soins du Gouvernement." (Schanz, 1913)

En dehors de l'Égypte, des actions similaires furent conduites. Dès 1911, les Allemands ont fondé un établissement spécial à Dar-es-Salam pour lutter contre les insectes ravageurs du cotonnier. Au Soudan, on a procédé de même qu'en Égypte à la distribution de manuels pour aider à la reconnaissance des insectes (Schanz, 1913). Dans le domaine de la vulgarisation, les Allemands ont instauré le système de "professeurs ambulants" ou moniteurs de vulgarisation, travaillant plus spécialement avec les paysans pilotes (au Togo) pour la conduite de champs modèles (Schanz, 1913) Les Allemands ont même poussé leur logique jusqu'au bout en faisant venir des noirs américains d'Alabama au Togo¹ après une expérience en Tanganyika (H. Bloud, 1925 ; P. Senay, 1939). Au Congo-Belge, les tracts en dialecte local étaient distribués pour familiariser avec la culture cotonnière. Banneux (1938) évoquait même l'expérience des Anglais qui projetaient des petits films.

Les actions d'information ont porté particulièrement sur les nouveautés en provenance de l'étranger, à savoir les engrais et les nouvelles variétés voire les nouvelles espèces de cotonnier, et dont l'importation a impliqué l'État.

Dans le domaine de l'introduction des engrais, l'action entreprise en Égypte au début du siècle mérite d'être rapportée. Alors que l'utilisation d'engrais chimiques a débuté seulement en 1896 en Europe, le gouvernement égyptien en a importé et en a facilité l'utilisation dès 1901 :

"... ce fut en 1901 que la Société Khédivale distribua, pour la première fois, des engrais artificiels aux agriculteurs égyptiens ; elle y consacra une somme de 6000 livres égyptiennes et vendit les produits à prix coûtant. Pour favoriser l'introduction de ces engrais et leur vente au plus bas prix, l'État avança à plusieurs reprises des sommes importantes à la société Khédivale..." (Schanz, 1913).

Rappelons enfin que tous les pays qui se sont mis à promouvoir la production cotonnière ont passé d'abord par l'introduction de variétés.

Nous n'avons pas les moyens d'évaluer l'efficacité des types d'action de formation menés au début de ce siècle, elle nous semble fort tributaire du degré d'alphabétisation des paysans qui devait être bien bas à l'époque . Il faut cependant reconnaître que la démarche n'était pas différente de celle d'aujourd'hui même si les supports ont changé : on développe des produits sur CD-ROM, on diffuse des messages sur radio comme les bulletins quotidiens². Il est difficile cependant d'en nier l'importance, on considère qu'un des facteurs du développement de la production cotonnière en Afrique francophone a été la relation étroite entre la recherche et les sociétés cotonnières, notamment pour mettre en place des essais en milieu paysan, comme à travers les fermes modèles d'autrefois.

¹ Ce fut une expérience fort malheureuse. Deux des trois noirs américains se noyèrent en débarquant, et on ne sait pas ce que le troisième a pu faire...

² Comme en Argentine pour informer sur les prévisions météo, les conseils de techniques culturales, les dates de semis, information sur l'avancée de la maladie bleue, le picudo (ou Bollweevil ou *Anthonomus grandis*) , les applications d'insecticides les cours du coton au niveau de l'égrenage (J. Macrae, 1995).

2.4. Réduction des coûts de production au niveau des producteurs

La mise au point de techniques nouvelles de production et la mise à disposition de ces dernières ne se sont pas révélées suffisantes pour une adoption effective si ces techniques sont financièrement peu accessibles. C'est l'une des justifications d'actions diverses pour réduire les coûts de production au niveau des producteurs.

2..4.1. Réduction des coûts d'application des changements techniques

Il est habituel d'évoquer en premier la subvention des intrants pour en accroître l'utilisation. Pourtant le fait de subventionner ne suffit pas en lui-même, encore faut-il que les produits subventionnés soient effectivement accessibles (U. Lele et al, 1989) ce qui signifie, en dehors de l'accessibilité financière, la disponibilité des produits désirés là où il faut et aux moments qu'il faut.

Cette notion de disponibilité n'a pas échappé aux décideurs des pays qui ont commencé le développement de la production cotonnière à partir du XIXème siècle. L'amélioration de la disponibilité des semences des nouvelles variétés a représenté une action vigoureuse. A l'époque actuelle où l'on enregistre tant d'imperfections dans les systèmes semenciers dans de nombreux pays, avec leur impact négatif sur la production, il est bon de rappeler l'importance que les premiers promoteurs de la production cotonnière ont accordée à l'organisation de la production semencière.

Les Allemands avaient arrêté des plans semenciers très rigoureux dans leur colonies d'Afrique de l'Est et du Golfe du Bénin, et ce dans les premières années du siècle (Schanz, 1913). En Égypte, dès les premières années du lancement de la culture du coton, Méhémet Ali avait imposé un système de renouvellement quinquennal des semences. Plus tard, en 1904, l'introduction de semences étrangères fut interdite pour éviter d'importer en même temps maladies ou ravageurs indésirables. Un schéma semencier sur 4 ans fut exécuté par la Société Khédivale pour garantir la pureté des variétés cultivées.

L'organisation de la production semencière ne suffit pas pour garantir le succès. L'Égypte connaîtra assez rapidement le problème de mélange variétal¹ qui venait ternir l'image de son coton. Le Gouvernement promulgua des lois pour limiter les transports de coton de la Haute Égypte en Basse Égypte aux seuls organismes habilités (Schanz, 1913) mais ces dispositions ne s'avéreront pas suffisantes. Pour éviter ce genre de problème, les Allemands organisèrent la distribution des semences et ils avaient adopté le dispositif d'exclusivité de la distribution semencière comme mesure de sauvegarde de la pureté variétale, alors que les Belges avaient décidé de la culture de la variété unique² par zone de production.

Subventionner pour rendre les intrants financièrement plus accessibles a été et reste une mesure largement adoptée même si elle fait l'objet de vives critiques par les économistes libéraux. On vient de voir le Burkina Faso, après avoir suivi les prescriptions des organismes internationaux de financement dans la suppression de la subvention aux intrants, décider de revenir à un certain niveau de subvention.

La gratuité des semences a été fréquente, quasi générale, dans tous les pays où l'on tenta d'inciter à la production du coton. C'est encore le cas dans beaucoup de pays aujourd'hui. Dans les premières années de l'aventure cotonnière en Afrique, les Allemands octroyaient cette gratuité à tous les

¹ Le mélange variétal a été la conséquence de pratiques frauduleuses de commerçants de la Basse Égypte qui trouvaient intérêt à faire le mélange de variétés de la Basse Égypte avec celles de la Haute Égypte afin de vendre au meilleur prix en prétendant disposer de la variété de la Haute Égypte (Mitafifi).

² La relation entre la détérioration de la qualité et le choix de cultiver plusieurs variétés dans une même zone fait l'objet de débat passionné aujourd'hui. Gillham est favorable à un retour à la variété unique et affirme que les instruments de mesure rapide des caractères technologiques de la fibre de coton n'auraient pas eu de lieu d'être sans l'écart pris avec cette règle de variété unique par zone.

producteurs, les Anglais en faisaient de même dans l'Empire Anglo-Egyptien du Soudan, alors que les Égyptiens ciblaient cette gratuité aux plus petits producteurs (Schanz, 1913).

La gratuité des semences fait l'objet d'attaque de ceux qui dénoncent le gaspillage qui peut en découler, suivant le raisonnement qu'un facteur dont la valeur d'acquisition est nulle ne peut faire l'objet de soin dans son utilisation. Le cas très actuel au Paraguay¹ indique cependant le caractère plus complexe du problème si on raisonne sur l'efficacité de l'ensemble de la filière cotonnière. Dans le cas précis de ce qui est effectivement arrivé, point n'est besoin de calcul très détaillé pour se convaincre que le gain marginal issu de la vente de semences est largement dépassé par le coût marginal que ce gain a engendré, du moins dans le court terme.

A l'opposé, de nombreux points de vue tendent à confirmer l'efficacité économique de la subvention pour l'utilisation des intrants destinés à la production cotonnière. L'I.I.A. (1936) remarque que les productions suivent une tendance baissière à Nyassaland (Malawi) et en Rhodésie (Zimbabwe) depuis que le BCGA a cessé de subventionner. L'observation d'une évolution de la production au gré des incitations pour l'utilisation des intrants confirme l'impact de ce type d'incitation. Au cours de la période des années 1940 aux années 1960, le décuplement de la production en Tanzanie est attribué à cette utilisation par les petits producteurs. A l'inverse, dans le même pays, la régression de la production dans les années 1970 est liée à réduction de l'emploi des intrants (U. Lele et al, 1990).

Plusieurs contributions théoriques participent à expliquer ces résultats touchant des pays économiquement peu développés. Pour Fontaine (1991) le faible recours aux engrais par les paysans en Afrique s'explique par l'attitude face aux dépenses monétaires, la contrainte de liquidité et l'aversion au risque. Or, l'emploi des engrais semble intérioriser toutes les formes de risques pour les utilisateurs, ce qui peut justifier des initiatives pour les réduire si l'on souhaite voir l'emploi accentué :

"Significantly, most examples illustrating risk-aversion attitude in inputs concern fertilizer because utilisation of marketed inputs is seen as carrying the higher risk. It involves outlays in cash, it is more subjected to weather hazards than other input and economic uncertainty bears on the price at output. In other words, fertilizers are in a sense a veritable symbol of most forms of risk, both natural and economic." (Fontaine, 1991)

D'autres raisons poussent à considérer que l'efficacité d'une politique de *subsidy push* est plus grande que celle d'une politique de *price pull*, en Afrique, mais on peut penser que cela reste valable dans les autres régions du monde soumises aux mêmes contraintes. Selon Fontaine (1991), si en théorie les résultats sont identiques pour une augmentation du prix des produits ou une réduction du coût des engrais par subvention (notions de Price-pull et subsidy-push), il n'en est pas ainsi dans la pratique. La raison fondamentale réside dans les différences d'élasticité² : celle de la demande des engrais est supérieure à celle de l'offre du produit agricole.

¹ Une décision politique de libéralisation du secteur semencier d'une part, une défaillance dans le système national de production semencière (pour des raisons climatiques indique-t-on) d'autre part, ont provoqué une forte importation de semences commerciales en provenance des États-Unis en 1994/95. Malheureusement, les variétés ainsi commercialisées s'avèrent non adaptées aux conditions locales (non résistance à la maladie bleue du cotonnier), de sorte que le pays pâtit d'une forte baisse de la production, les paysans connurent une forte réduction de leur revenu et ils protestèrent contre les pouvoirs publics jusqu'à aujourd'hui. Nous avons rappelé que le Paraguay envisage une subvention au prix du coton, en dépit de sa décision de libéralisation économique, et pour la campagne 1995/96, on a procédé à des distributions gratuites de semences sans doute pour apaiser la grogne des paysans pour annoncer de nouveau que les semences ne seront plus gratuites en 1996 (voir Annexe 34).

² La démonstration repose sur le fait que la subvention des engrais fait déplacer la courbe de production vers la droite, vers une fonction de production plus intensive, alors que l'augmentation du prix du produit ne fait qu'évoluer sur la même courbe de production. Ce résultat s'explique par plusieurs facteurs : une forte substituabilité entre les engrais et les autres inputs, l'importance de la part des engrais dans les charges de culture, une forte élasticité de l'offre des produits agricoles aux autres intrants, et à la forte élasticité de la demande en produits agricoles au prix, ce qui est

Contrairement à la conclusion des tenants des thèses libérales, Fontaine (1991) a démontré que sous certaines conditions, la subvention aux intrants, aux engrais notamment, aide plutôt à se rapprocher de l'affectation optimale des facteurs¹ et non pas à s'en éloigner. N. Borlaug² (1991), agronome et Prix Nobel de la Paix, aboutit à la même conclusion d'un éloignement de l'optimum technique de l'optimum économique en cas de retrait de la subvention des engrais dans les pays en développement, notamment au Ghana :

"Clearly, the removal of subsidies has rendered the more agronomically optimum fertilizer dosage uneconomic."

La mise en évidence des externalités positives³ liées à l'utilisation d'intrants vient aussi justifier la subvention en faveur de cette dernière (M. Upton, 1992).

L'ensemble des éléments en faveur de la subvention à l'utilisation des intrants n'était pas inconnu des décideurs, puisque que ce sont ces éléments qui ont été les motivations des actions menées dans les années 1970 sur financement international. Nous l'avons évoqué dans le cas des actions financées par la France (M. Fok, 1993) mais moins complètement que Lele et al. (1989)⁴. Force est

conforme à une analyse très qualitative, par l'approche des stratégies des producteurs que J.M. Yung (1989) a menée en République Centrafricaine.

1 Le risque d'une allocation inefficace, par utilisation excessive de certains facteurs du fait d'une réduction artificielle de leurs prix, est à craindre seulement si la situation initiale avant subvention était proche d'une allocation optimale, or il n'en est rien. Fontaine (1991) fait remarquer que, dans le cas des engrais, la sous-utilisation des engrais est telle en Afrique qu'on est très loin de l'optimum et que le risque est nul de s'en éloigner par le fait d'une subvention. Selon lui, c'est plutôt la suppression de la subvention qui accentue la distorsion car elle fait éloigner encore plus de l'optimum. Son argumentation, en partant des hypothèses de la théorie néoclassique nous paraît solide :

:"Considerable concern has been expressed as to possible distortions induced by fertilizer subsidy schemes. Although text-book microeconomics unambiguously establishes that subsidies and price manipulations induce misallocation of productive resources, one should ask what, in practice, are the inefficiencies dreaded in this precise context. Or, to put it another way, what are the distortions that subsidies can bring about ? The first is over-consumption. But the major problem in Africa is quite the opposite, i.e. under-consumption. Since even the highest recommendations for fertilizer use in SSA agricultures are well below the point of diminishing return, 'distortions' induced by subsidy necessarily push in the right direction. This suggests that the distortion argument should be reconsidered. If, disregarding the reasons for under-consumption of fertilizers, actual behaviours of farmers are taken as datum, and if the policy objective is to increase utilisation of fertilizers, then attitudes leading to under-consumption should be considered as 'distortions'- because they result in private decisions which move equilibrium point away from optimality, or contradict the 'social preference function'. The general principle that correction should be applied at the point where distortion originates should then lead to recommendations in favour of an active policy of fertiliser policy."

2 Devant le dogmatisme économique qui tend à imposer un peu partout la suppression de la subvention des engrais, N. Borlaug (1991) ne peut s'empêcher de lancer une sorte de cris de détresse mais aussi de défi à l'imagination pour rendre compatible la subvention avec des objectifs socio-économiques :

"are there no conditions under which fertilizer subsidies make societal sense ?...Is there some way in which subsidies, by helping to develop near-term fertilizer demand can be beneficial to long term private fertilizer sector development ? ...Is there a middle-ground position that would permit a certain level of production subsidies that encourage small-scale farmers to adopt yield-increasing technologies ?"

3 La perception d'externalité positive est assez évidente dans le cas de l'utilisation de pesticides pour limiter la pression parasitaire dont l'ensemble des producteurs en pâtirait si elle était mal contrôlée (mais il pourrait en être de même dans le cas d'une utilisation excessive des pesticides trop subventionnés ou mal utilisés). C'est aussi le cas des engrais qui pourraient contribuer à limiter la perte de fertilité des sols, limitant ainsi l'abandon des terres cultivées et son corollaire de mise en culture de terre dans les zones marginales ainsi que l'exacerbation des tensions sociales liées aux visées sur les terres.

4 Lele et al (1989) rappellent les raisons majeures qui ont amené les bailleurs de fonds à subventionner les engrais au cours des années 1970. Il s'agissait d'aider à l'apprentissage de l'utilisation d'un intrant nouveau, d'aider à limiter les risques dans l'utilisation des engrais et de réduire les contraintes de crédit, d'aider plus spécifiquement les paysans les plus pauvres, de contribuer à maintenir la fertilité des sols, et de compenser l'effet de taxation des produits agricoles en

de remarquer que la faveur est aujourd'hui accordée à une politique fondée sur une augmentation du prix du produit avec retrait de la subvention des intrants, dont Fontaine (1991) doute de la portée¹.

2..4.2. Sécuriser l'adoption des changements techniques

L'État a joué et joue un rôle prépondérant dans la sécurisation technique de la production cotonnière, il s'agit du contrôle de l'environnement physique et biologique de la production en créant soit des externalités positives soit en limitant les externalités négatives.

Plus que de sécuriser la production cotonnière, les infrastructures d'irrigation ont souvent rendu la production cotonnière compatible avec les conditions climatiques d'une région donnée.

Les premiers dispositifs modernes d'irrigation en Égypte ont été réalisés et conçus pour le coton, sur décision de Méhémet Ali, le système traditionnel de bassin d'arrosage ne pouvait convenir à la culture du coton :

"Jusqu'en 1837, ce système de bassins était le seul qui existait dans toute l'Égypte hors de l'inondation directe. Mais comme la culture cotonnière appartient à l'été et par conséquent ne saurait se faire dans les champs arrosés au moyen de ce système de bassins, Méhémet Ali introduisit un nouveau système d'arrosage dans le Delta. Il remplaça les bassins par un réseau de canaux qui se trouvent remplis du trop plein du Nil, au moment des crues ; dans les canaux principaux se trouve de l'eau toute l'année, tandis que les canaux secondaires n'en reçoivent que périodiquement. (Schanz, 1913).

"La construction du premier barrage du Delta fut aussi entreprise par Méhémet Ali et exécutée avec l'aide d'ingénieurs français, mais non d'une manière satisfaisante" (Schanz, 1913).

Le Grand barrage d'Assouan réalisé entre 1898 et 1902 par les Anglais, bien d'autres ouvrages suivront, et pour lesquels l'implication de l'État fut aussi évidente. Dans le domaine de la participation de l'État dans la réalisation des barrages, nous avons déjà donné beaucoup d'exemples de pays et sur lesquels il n'est pas nécessaire de revenir. On peut dire que dans nul endroit au monde, la culture du cotonnier sous irrigation n'aurait existé sans le désir de l'État. Ce dernier ne s'est pas impliqué seulement pour la mise en place des infrastructures, il a aussi pesé de son poids pour en favoriser l'usage à destination de la production cotonnière.

L'exemple de l'Égypte est éclairant sur le caractère incitateur que représente la quasi gratuité de l'utilisation de l'eau d'irrigation :

"De plus, l'État a non seulement construit les magnifiques barrages du Nil, mais s'est encore chargé, conformément à la loi de 1894, de la construction et de l'entretien de tous les canaux principaux d'alimentation et des canaux de drainage si nécessaires, surtout dans la partie inférieure du Delta ; de sorte que l'agriculteur égyptien n'a réellement à se charger que du soin d'amener l'eau sur ses terres. Tous les autres travaux sont exécutés par l'État et sans que le propriétaire ait à payer aucune redevance spéciale." (Schanz, 1913)

De tels avantages sont peut-être excessifs, mais ils ont contribué à la progression de la production égyptienne. Ces avantages restent d'actualité, on note en effet que le paiement du coût réel

raison des politiques de prix d'alors. Les auteurs font leur de l'observation selon laquelle il y a une distance entre la demande potentielle et la demande réelle en engrais, et que pour concrétiser la demande potentielle, il faut mener des actions pour promouvoir l'utilisation des engrais, rendre plus performant le système de distribution, rendre plus accessibles les engrais, en résumé tenir compte aussi des facteurs non-prix qui gouvernent l'utilisation des engrais. En quelque sorte, il s'agit de promouvoir une intensification interventionniste (Lele et Stone, 1989), à l'opposé d'une intensification résultant de la simple croissance démographique comme le suggérerait l'hypothèse de Boserup .

¹ En partant de l'exemple de la Tanzanie, les calculs réalisés indiquent qu'il faudrait augmenter les prix des produits agricoles de 300% pour ne pas enregistrer de baisse de consommation des engrais. De ce point de vue la subvention des engrais est économiquement plus efficace pour maintenir le prix bas à la consommation.

d'irrigation relève encore d'exception dans le monde d'aujourd'hui (J. Macrae, 1995 ; Eisa, 1994)) On observe qu'*a contrario*, lorsque les redevances exigées paraissent exagérées pour les résultats obtenus, comme ce fut le cas à l'Office du Niger au Mali, la production ne décolle pas.

Certaines particularités de la culture cotonnière, un certain taux de fécondation croisée mais surtout une forte sensibilité aux attaques d'insectes, sont à l'origine des interventions de l'État pour réduire les conséquences négatives qui peuvent découler d'un contrôle défaillant de la culture. L'administration est intervenue pour délimiter les zones de cultures en y affectant une variété précise, nous avons vu qu'une défaillance dans ce domaine peut détériorer l'image de la qualité de la fibre produite et nous avons indiqué que l'option d'une seule variété par zone soulève encore aujourd'hui un débat passionné. C'est dans le domaine du contrôle des infestations d'insectes où l'État a appliqué dans tous les pays des mesures similaires.

Les effets néfastes de la non-destruction, par le feu, des résidus de récolte ont été très vite pris en compte dans les pays où l'on s'engagea à y développer la culture du coton, surtout en Afrique. L'externalité négative d'une parcelle trop infestée sur les autres parcelles de production a été vite admise également. Les consignes pour l'arrachage et le brûlis des résidus de récolte du cotonnier ont partout fait l'objet de décrets, dans les années 30 en Égypte (V. Cayla, 1934), un peu avant même dans les colonies françaises de l'Afrique occidentale. Il en découle que l'on distribuait récompense ou amende suivant que les consignes de brûlis des résidus de récolte étaient respectées ou pas. Dans les colonies allemandes d'avant la Première Guerre mondiale, on procéda autoritairement à la destruction, contre versement d'une indemnisation par les offices de promotion cotonnière, des parcelles jugées trop infestées d'insectes (Schanz, 1913).

Des exemples récents confirment la portée de l'externalité négative liée à des pratiques phytosanitaires imparfaites. En Chine, un facteur important sinon prépondérant dans l'apparition de la résistance des insectes aux pesticides est l'impossible coordination des décisions de traitement phytosanitaire depuis l'instauration du système de responsabilité qui laisse chaque paysan maître en dernier ressort de ses décisions, sans le moindre souci de ses voisins.

Aujourd'hui, l'État peut procéder autrement pour limiter les externalités négatives issues d'une insuffisante coordination dans la défense contre les insectes ravageurs, en recourant en particulier à des supports modernes d'information, par le système d'alerte...dont on voit mal comment un opérateur privé pourrait et voudrait assumer.

2.4.3. Améliorer les structures de production

Par l'aide à l'équipement, l'État a aussi participé à promouvoir une évolution des structures de production pour faire adopter les changements techniques de production. Les Allemands au Togo ont initié des actions de culture attelée au Togo, mais c'est la France qui les a concrétisées à grande échelle en Afrique francophone à partir des années 1950. Bien que le résultat soit inégal entre les pays (le Mali donne les exemples d'actions les plus porteuses), les actions menées ont conduit à une modernisation réussie (P. Campagne et G. Raymond, 1993), dépassant les espoirs que R. Dumont avait formulés vers 1947. D'autres instances internationales ont pris le relais de la France dans la promotion de l'équipement des agriculteurs. Au Mali, les bailleurs de fonds tels que la Banque mondiale, la France, la Hollande... ont poursuivi les actions d'octroi de matériel agricole à prix préférentiel, puis ils ont ciblé les aides en faveur des paysans les plus nécessiteux mais aussi les plus aptes au passage à une agriculture mécanisée. Simultanément, les aides ont été orientées pour favoriser l'entretien et la maintenance du matériel par les forgerons villageois dûment équipés et formés.

Le cas de l'Afrique francophone est loin d'être unique, nous avons cité les exemples de la Turquie pour diffuser largement la culture motorisée au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale.

2.5. Réduction des coûts de transaction au niveau des acheteurs/utilisateurs

L'État a partout prêté main forte pour diminuer les coûts de transaction liés à la commercialisation du coton-graine ou du coton fibre, en participant à la réglementation de l'égrenage du coton-graine, en assumant le contrôle de la qualité de la fibre, en octroyant parfois des tarifs préférentiels pour le transport des produits.

2.5.1. Le contrôle de l'égrenage

Dans beaucoup de pays où l'on a tenté de promouvoir la production cotonnière à la suite des États-Unis, le contrôle exercé sur les usines d'égrenage a été général. De nombreux exemples abondent, cela tient pour beaucoup à des facteurs objectifs, au caractère nodal que représente la fonction d'égrenage.

C'est par ce contrôle que l'on peut évaluer effectivement les quantités de coton fibre produites. Les usines d'égrenage constituent un niveau charnière du programme semencier, on ne peut dissocier les usines d'égrenage des dispositions de production et de distribution de semences. Ainsi, dès les premières années de ce siècle, toutes les usines d'égrenage de l'Empire Anglo-Egyptien du Soudan devaient avoir une permission accordée par le gouvernement et travailler sous contrôle de ce dernier (Schanz, 1913). La comparaison de diverses législations en vigueur dans les années 1930 en Afrique centrale (Anon. 1937) indique que ce contrôle était à peu près identique partout¹.

Si ce contrôle était accepté c'est parce qu'il était le plus souvent accompagné d'une répartition de zones entre les usines, en fait un octroi de monopoles locaux pour éviter une concurrence excessive entre les opérateurs. On distingue deux variantes dans cet octroi, soit une mosaïque de monopoles locaux dans un pays, soit un seul monopole à l'échelon national. En Afrique francophone, perdure toujours ce système de monopole national qui lui-même s'est inspiré du système de "zones coton" que les belges avaient mis en vigueur dans l'ex-Congo belge. Nous avons déjà longuement évoqué la genèse du système de "zones coton" pour ne pas avoir à y revenir.

Sur le plan économique cependant, le système de zones coton" avait des avantages évidents en termes de réduction de coûts de transaction : il n'était pas nécessaire d'aller démarcher les producteurs pour qu'ils viennent livrer dans une usine plutôt que dans une autre. Les coûts de transport étaient aussi réduits compte tenu de la concentration des achats dans la zone à évacuer et dont les limites ont été définies en fonction de la variable de distance d'évacuation. Un autre avantage, peut-être le plus évident, repose sur l'absence de concurrence qui permettait de ne pas proposer des prix supérieurs au prix plancher officiellement imposé². Nous avons indiqué que ce système a été aussi facteur de durabilité de la production cotonnière dans une région, en comparaison des expériences de concurrence entre sociétés cotonnières en Ouganda et en Tanganyika. Cette référence historique nous paraît très importante, car elle révèle qu'une action favorable aux acheteurs, en diminuant leurs coûts de transaction, peut avoir pour effet d'asseoir la durabilité d'une production, au bénéfice de l'ensemble des acteurs impliqués (il ne faut pas pour autant penser que le sens des interactions est toujours aussi favorable). Elle indique aussi les interactions entre les coûts des diverses fonctions et elle souligne de ce fait le danger d'une appréciation uniquement individualisée des coûts des fonctions.

¹ Les usines d'égrenage devaient respecter un certain nombre de conditions, en termes de type d'équipement d'égrenage et de capacité pour obtenir effectivement la permission. Au Mozambique, ce système a été appliqué jusqu'à la veille de l'indépendance du pays en 1975.

² Dans tous les pays où fonctionne le système à monopole, le prix est officiellement fixé et doit être respecté au minimum. Il s'agit donc fondamentalement de monopole administré avec un prix minimum, caractère qui est souvent occulté dans les discussions relatives au phénomène de monopole de commercialisation du coton-graine en Afrique.

2.5.2. Le contrôle de la qualité

Le contrôle de qualité s'intègre dans le souci d'acheter une fibre aux qualités permettant de la revendre de manière satisfaisante aux utilisateurs finaux, les filateurs. Selon la classification des coûts de transaction par J. Staatz que nous avons indiquée, le contrôle de la qualité permet à la fois de réduire les coûts *ex ante* et *ex post* des transactions. A titre d'illustration, il convient de signaler que la perte du marché anglais pour le coton indien au cours du XIX^{ème} est considérée comme résultant d'un problème de non-adéquation de la qualité fournie (A. Pearse, 1923), en relation elle-même, en partie, à la diversité des variétés produites dont la culture n'était pas contrôlée.

Le contrôle s'exerce dans la pratique à la fois en amont et en aval de la production. La maîtrise de la qualité des semences utilisées en production correspond au souci de contrôle en amont. Les Allemands avaient fixé des règles très strictes d'importation variétale pour ne pas obérer leur stratégie de culture d'une seule variété par pays (Schanz, 1913). L'Égypte avait aussi des règlements très rigides au début du siècle, même si leur exécution connut un certain laxisme. Sous Nasser, on remit en œuvre les règlements d'antan et qui resteront en vigueur jusqu'à la fin des années 1980 : ces règlements imposaient par exemple des contraintes très lourdes sur le transport des productions, surtout à proximité des zones cultivant des variétés différentes.

Le contrôle de la qualité de la fibre une fois qu'elle est produite est un facteur important pour déterminer le prix auquel la production peut être vendue. Dans l'Ex-Empire Anglo-Egyptien du Soudan, tout comme dans certains Provinces des Ex-Indes britanniques, l'État ne se contentait pas seulement d'imposer le système de ventes publiques aux enchères des productions paysannes, il intervenait aussi pour définir préalablement la qualité du produit avant de le proposer aux enchères, ce système rencontra une forte adhésion de la part des producteurs, mais aussi des acheteurs (A. Howard, 1913).

Aujourd'hui dans de nombreux pays, la classification de la qualité de la fibre relève d'un organisme étatique, mettant l'État à apporter une caution sur la fibre que vendent les opérateurs privés. Ce processus est très explicite dans le cas du Mozambique que nous avons analysé récemment (M. Fok, 1995) mais il n'est pas seulement en vigueur dans les pays en voie de développement. Aux États-Unis, un service de l'USDA assure la classification de la fibre suivant ses normes à tout opérateur privé qui le désire, et appose une étiquette verte, comme une sorte de "passeport" pour les transactions internationales (J. Macrae, 1995), pour signifier la conformité aux critères de qualité. L'impact positif d'une telle procédure pour la part de marché du coton américain dans le monde est couramment évoqué.

2.5.3. Modulation des tarifs de transport

Les frais de transport représentent une part non négligeable du coût de transaction dans les zones enclavées. Les tarifs de transport ne sont plus réglementés aujourd'hui, sauf de manière fictive dans les calculs pour déterminer les prix d'achat du coton dans de nombreux pays, les soutiens de l'État pour les abaisser administrativement n'ont plus de correspondance aujourd'hui. Nous avons évoqué le caractère incitateur de la réduction des frais de transport par le Portugal par exemple dans la promotion de la production cotonnière en Angola et au Mozambique. Les mêmes effets furent observés aussi en Afrique occidentale vers les années 1950. Un exemple qui mérite réflexion aujourd'hui concerne l'expérience des Belges dans l'établissement d'un système de tarifs de transport à échelle mobile au Congo-Belge, suivant lequel, les tarifs sont réduits lorsque les prix internationaux sont bas, et relevés dans le cas contraire (Banneux, 1938). C'est l'idée de souplesse en fonction des fluctuations du marché mondial qui nous paraît la plus intéressante, et que nous retrouvons aussi dans le système de prix d'achat du coton aujourd'hui au Mali suivant le Contrat Plan liant l'État, les paysans et la société cotonnière (M. Fok et G. Raymond, 1995).

2.6. Promotion du contact producteurs et acheteurs/utilisateurs

2.6.1. Le problème de coordination générale

Le souci de coordination générale dans la promotion de la production cotonnière est ancien, quoiqu'il ne se soit pas concrétisé partout par des actions concrètes. Dans les anciennes colonies françaises de l'Afrique par exemple, le manque de résultat des opérations cotonnières au premier quart du XXème siècle a été attribué au manque de coordination (Y. Henry, 1925)

En Égypte, la coordination se concrétisera seulement près d'un siècle après le début de l'aventure cotonnière du pays : c'est en 1907 que le Bureau Spécial d'Agriculture fut établi pour s'occuper particulièrement des affaires cotonnières.

C'est la Belgique qui mettra au point le système de coordination le plus efficace au début de ce siècle. Nous avons déjà rapporté les relations de concertation et de répartition de rôle entre la profession des égreneurs industriels et l'État. Ce système influencera d'autres pays en Afrique, mais la faveur est le plus souvent donnée à une organisation bien coordonnée sinon intégrée du secteur coton (U. Lele et al, 1990). Dans beaucoup d'autres pays, notamment anglophones, cette coordination se traduira par la création de Cotton Boards. Ces Cotton Boards finiront cependant par montrer des signes évidents d'inefficacité aboutissant au processus de leur dissolution (en 1987 au Nigeria et en 1995 au Zimbabwe) à la réduction de leurs prérogatives (en 1993 en Tanzanie). Depuis quelques années, la même volonté de restructuration de l'organisation de la production cotonnière touche l'Afrique francophone où la filière est très intégrée. La privatisation de la SODECOTON, société cotonnière du Cameroun, est lancée, tout comme celle de la CIDT, Compagnie Ivoirienne de Développement des Textiles. Au Bénin, une désintégration relative de la filière a déjà eu lieu, avec une certaine privatisation de l'approvisionnement des intrants et la mise en place d'unités d'égrenage privées.

Après une longue période qui a vu une forte implication de l'État dans l'organisation de la production cotonnière, on assiste aujourd'hui au mouvement inverse du retrait de l'État dans les pays cotonniers économiquement peu développés et automatiquement plus soumis aux idées dominantes des institutions de financement. Ce mouvement général de restructuration provoque des prises de position controversées. Certaines positions venant d'observateurs en principe plus neutres méritent attention.

En reconnaissant le succès de la formule d'intégration adoptée par la CFDT, notamment dans la dissémination des progrès techniques, U. Lele et al (1990) recommandent la prudence dans les initiatives pour modifier le système en place. Selon eux, le transfert des activités de recherche/développement à un organisme relevant du Ministère de l'Agriculture peut nuire à la poursuite des progrès techniques, alors que la privatisation de l'approvisionnement des intrants nécessite des liaisons pour associer le crédit avec la commercialisation d'un produit agricole :

"Nevertheless, the current highly integrated approach has been effective in disseminating a viable technological package for cotton. Proposals to take away SODECOTON's research and extension functions and transfer them to the Ministry of Agriculture, without benefit of CFDT's regional network and without simultaneously establishing a broader regional or international system for cotton research, may well result in the collapse of the cotton industry in francophone Africa.... Privatization of input distribution in order to cut costs should be considered only with the greatest caution, due to the need to link distribution with credit and output marketing."

Ces mêmes auteurs craignent que la transition vers un système plus libéral ne se fonde trop sur un optimisme de principe et ils insistent pour qu'il y ait un minimum d'intervention des pouvoirs publics pour assumer certains biens publics comme la recherche :

In Nigeria, the optimistic scenario is that the current chaos is a necessary cost of liberalization, but that market forces will eventually organize the subsector and provide the necessary incentives for cotton farmers... Even so, farmers' incentives to grow cotton will continue to be

constrained by the very low levels of productivity currently attainable. The dissemination of this package, which is a pure public good, will continue to imply the need for effective public institutions for agricultural research and extension." (U. Lele et al, 1990).

La transition vers une nouvelle organisation leur semble exiger un véritable engagement des pouvoirs publics et des bailleurs de fonds sur une longue période. Bien que les propos ci-après soient liés au problème spécifique du transfert de responsabilité aux paysans, le manque d'attention apportée à cette exigence de durée n'autorise pas à être très optimiste :

"This will, however, take a consistent approach by donors and governments over a long period of time - and the experience of the last two decades does not provide much basis for optimism about the outcome... (U. Lele et al, 1990).

En dehors des évolutions vers des systèmes libéralisés pour lesquels le recul manque encore pour un bilan sérieux, il convient de signaler que d'autres formes d'évolution sont possibles, en gardant la participation de l'État mais en le confinant à un autre rôle. La forme d'évolution fort prometteuse à notre avis concerne le dispositif de Contrat Plan en œuvre au Bénin, mais surtout au Mali, suivant lequel les droits et les devoirs des trois acteurs impliqués, l'État, les paysans et la société cotonnière sont définis. Nous avons analysé ce dispositif en mettant en exergue le caractère prometteur d'adaptation locale aux fluctuations internationales du marché du coton (M. Fok et G. Raymond, 1995). Les exemples béninois et maliens nous rappellent que si le choix d'une évolution du rôle de l'État est limité dans beaucoup de pays, les possibilités de modalités d'évolution pour gagner en efficacité sont immenses : ce constat nous paraît utile pour dépasser l'étroite discussion sur le bien fondé de la libéralisation.

2.6.2. Les incitations à l'exportation

Historiquement, c'est la perception des gains pouvant être générés à l'exportation qui a été à l'origine de nombreuses opérations de production cotonnière. L'amélioration des conditions d'exportation, ou plus précisément la réduction des coûts de transaction à l'exportation a eu un effet incitateur certain. Cette amélioration a pris la forme d'une réduction du taux de la taxe à l'exportation, voire même une taxe négative sous la forme d'une prime à l'exportation, ou encore une aide destinée aux importateurs pour que ces derniers optent préférentiellement pour le coton qu'on veut exporter.

Les mesures prises en Égypte au milieu du XIX^{ème} siècle illustrent parfaitement la situation :

"Sous le règne de Saïd Pasha (1854-1863 NDLR) la culture du coton prit un nouvel essor à la suite de la substitution du paiement des taxes en espèces au paiement en nature ; le fellah se trouvait ainsi libre de cultiver les produits qu'il désirait et de disposer de ses récoltes à sa façon. En outre les droits de douane sur le coton exporté furent abaissés de 10 pour cent à 1 pour cent." (Schanz, 1913)

Dans l'Empire Anglo-Egyptien du Soudan, l'exportation du coton était rendue comparablement bien plus avantageuse que celle d'autres produits :

"Les droits d'exportation sont identiques à ceux de l'Égypte, c'est-à-dire de 1 pour cent *ad valorem* . Les produits de chasse, la gomme, les plumes d'autruche, l'ivoire etc., ont à payer un droit qui équivaut à 10 à 20 pour cent de leur valeur." (Schanz, 1913)

Plus près de nous, lorsque les filières cotonnières de l'Afrique francophone furent menacées dans leur existence par la crise cotonnière de 1984/85, les États concernés ont accepté, entre autres mesures, de suspendre la perception des taxes d'exportation (Veron, 1993) ce qui a permis effectivement à ces filières de survivre et de repartir de plus belle par la suite.

A l'opposé, le maintien de taxe d'exportation démesurée a constitué un frein au développement des exportations et donc de la production. Le cas du Brésil représente une situation presque caricaturale au début des années 1920. Dans ce pays fédéral, le passage d'une marchandise d'un État à un État devait, et doit encore, donner lieu à paiement de taxe d'exportation. Chaque État étant libre de fixer ses taxes, et chacun ne pouvant qu'être désireux de retirer le maximum des taxes pour équilibrer son budget, il en découle que le coton destiné à l'exportation du pays et qui devait traverser plusieurs

États était assujéti à plusieurs versements de taxe avant d'arriver au port d'embarquement. Ce système a été considéré comme un facteur limitant à l'expansion des exportations brésiliennes par A. Pearce (1923). Dans ce pays, la taxe de circulation des produits (Imposto de circulação de mercadorias e serviços, ICMS) continue à être appliquée par les États au Brésil, J.S. Gonçalves (1994) réclame sa levée car elle est jugée préjudiciable à l'exportation et elle n'incite donc pas à la production.

Les primes à l'exportation du coton auraient été initiées au Portugal à la fin du XIX^e siècle, elles étaient en tout cas bien inscrites dans le décret du 04 Février 1927 (Janssens, 1932) et elles n'auraient cessé qu'en 1932 (I.I.A., 1936). La France appliqua aussi ces primes dans certaines de ses colonies. Un Arrêté du Gouverneur Général en Décembre 1931 les a instaurées en Afrique Equatoriale Française. Ces primes furent d'abord conditionnées au respect de certaines conditions sociales de travail, notamment celui du salaire minimum des ouvriers, puis elles furent variables mais plafonnées.

On usa des primes à l'exportation à une période récente. La prime à l'exportation aux États-Unis a été instaurée à partir de 1955 jusqu'à 1965. La prime a été d'emblée très forte, passant de 4¢ en 1955 à 8,5 cents pour un prix mondial qui était à l'époque de 25 cents. Nous avons déjà évoqué les effets pervers que cette prime provoqua sur le prix international et le budget fédéral américain. On peut considérer que depuis 1985 cette prime refait surface avec le concept de "loan repayment" permettant aux fermiers américains de rembourser les avances obtenues (Marketing loan) à un niveau inférieur à celui qui a été effectivement perçu lorsque le "prix mondial ajusté" est inférieur au "loan rate" (voir Annexe 38). La Step 1 du Food Security Act¹ de 1985 renforce encore plus l'importance de la prime à l'exportation en donnant au Gouvernement le pouvoir discrétionnaire d'abaisser arbitrairement le "prix mondial ajusté", ce qui signifie qu'on encourage les fermiers à rembourser beaucoup moins que les avances effectivement, les incitant du coup à vendre moins cher aux négociants qui se placent sur le marché mondial.

En termes budgétaires et sous l'angle des effets, une aide octroyée aux importateurs peut avoir le même résultat sur la production qu'une prime à l'exportation. Les États-Unis est le seul pays à pratiquer cette aide jusqu'à ce jour. La mise en place des dispositifs financiers pour aider les importateurs à acquérir le coton américain a d'abord fonctionné au cours de la période de l'entre-deux Guerres. La Reconstruction Finance Corporation (institution créée avec l'élection de Roosevelt et le début du New Deal) a par exemple consenti en 1933 un prêt à la Chine pour acheter le coton américain dont ses industries avaient besoin (I.I.A., 1936). Un dispositif du même type a fonctionné avec une grande ampleur après la Deuxième Guerre mondiale pour aider l'Europe et le Japon. Dans les années 1970, ce dispositif a été singulièrement remis en vigueur lorsqu'il s'agit de reconquérir les parts de marchés perdues, notamment vis à vis de la région Asie-Pacifique. Nous avons rapporté l'évaluation de l'efficacité, très bonne, de ce dernier dispositif.

2.6.3. Amélioration des infrastructures routières

La nature de bien public et les effets d'externalité positive des infrastructures routières sont bien acquis et ne nécessitent pas d'être développés. Nous avons rappelé l'intervention des pouvoirs publics dans les États cotonniers des États-Unis pour le développement des transports ferroviaires et fluviaux et l'impact social et économique de ces investissements.

La nécessité d'investissements routiers comme facteur de développement de la production cotonnière a été particulièrement ressentie en Afrique :

"Pour que la culture cotonnière puisse se développer, il faut que, non seulement elle rencontre des conditions climatiques et des terrains favorables, ainsi qu'une main-d'œuvre suffisante, mais encore que le cultivateur soit assuré de l'écoulement de ses produits. Il n'y a pas de

¹ On peut admettre que cet Act vise essentiellement la reconquête du marché international du coton.

production possible sans moyens de transport. N'est-ce pas grâce au chemin de fer que réussit à s'accroître de la façon la plus remarquable la production de l'arachide au Sénégal ?" (Senay, 1939)

Si cette nécessité était rappelée, c'est que l'État français tarda à s'impliquer dans les infrastructures. En 1918 encore, G. Roy, alors Président de l'A.C.C., appelait à l'organisation des moyens de transport pour les produits tropicaux, et souhaitait que l'État subventionne les grands travaux d'hydraulique, en particulier en Afrique Occidentale. Cela n'a pas été le cas dans les colonies britanniques. Au Nyassaland (Malawi), l'on songea très vite à améliorer les voies de communication, et les pouvoirs publics s'engagèrent dans la construction de chemin de fer (Rapport Officiel Deuxième Congrès International des filateurs et des manufacturiers, 1905).

La nécessité d'un minimum d'infrastructures routières reste très actuelle. A. Gassiat (1991) a analysé les difficultés des dernières années à redémarrer la production cotonnière au Zaïre, dans la zone où les Belges avaient connu un tel succès avant l'indépendance. Pour elle, dans cette zone enclavée, le manque d'infrastructures ou leur mauvais état, les routes en particulier, constitue un des handicaps majeurs.

Plus important est de noter que si le développement de la production cotonnière nécessite des routes, ce développement en crée également dès qu'il est lancé pour assurer l'approvisionnement en intrants et pour l'évacuation des productions. Si ce phénomène est couramment relevé dans les pays producteurs de l'Afrique francophone, il l'est aussi dans les autres pays, comme on a pu le constater aussi au Mozambique (M. Fok, 1995).

2.6.4. Organisation des transactions

L'intervention de l'État dans les transactions du coton a pris des formes diverses, d'un degré d'implication plus ou moins poussé, sauvegardant plus ou moins les intérêts des producteurs.

L'expression première de cette intervention a été l'organisation des lieux de transaction, les marchés, dont la localisation aux dates précises faisait l'objet d'une large diffusion à l'avance. Les pouvoirs publics sont intervenus pour garantir la fiabilité des transactions. C'est ainsi qu'ils assuraient le contrôle des pesées, soit au moment des opérations, comme ce fut le cas dans les anciennes colonies allemandes avant la Première Guerre mondiale, soit dans le contrôle même des instruments de pesée.

Le principe d'administration des marchés n'était pas forcément mauvais, s'il a donné souvent de piètres résultats comme dans l'ex-Soudan français, c'est que le prix fixé arbitrairement par les pouvoirs publics étaient trop faibles (M. Fok, 1993). L'administration des marchés par l'État pouvait être à l'origine d'un développement de la production. En prenant mieux en compte les intérêts des paysans, Said Pasha a su mieux profiter de la forte incitation qu'a représenté la Guerre de Sécession, en mettant en place un système de commercialisation plus équitable :

"A ce premier échelon de la mise au marché, de la récolte, transactions, avances sur marchandise, voire usure, s'entremêlent avec une facilité d'autant plus grande que, lorsque le cultivateur se trouve dans la gêne- et c'est un état fréquent sinon chronique chez les petits producteurs de coton de tous pays - il vend son coton comptant avant la cueillette, ou bien il se fait consentir des avances en argent sur la quantité qu'il livrera de sa récolte. Pour éviter des abus, le gouvernement a créé des marchés d'un caractère plus ou moins officiel appelés *halagas*. Ce sont généralement des espaces enclos, pourvus d'étals, où le producteur peut apporter son coton, lequel, moyennant une petite redevance, est pesé par un courtier qui le vend au plus offrant et dernier enchérisseur." (Senay, 1939)

Plusieurs pays associaient les marchés organisés à la politique de prix minimum, et les pouvoirs publics assuraient le rôle d'acheteur en dernier ressort au prix minimum fixé. Les Allemands eurent cette position dans leurs anciennes colonies au début de ce siècle, et cela reste encore inscrit aujourd'hui au Mozambique dans le "Regulamento" qui fixe les conditions de production et de commercialisation du coton.

L'administration des marchés dérape fréquemment vers l'imposition du monopole d'achat. C'est le monopole d'État qui s'est imposé d'abord au lendemain de la trouvaille de la variété Jumel en Égypte. Elle dura plus de vingt ans, elle fit la fortune de Méhémet Ali qui accaparait l'achat du coton-graine et la vente du coton fibre. Mais les dispositions avantageaient peu les producteurs, de sorte que les productions furent fluctuantes et ne se maintinrent que grâce à la force de coercition dont jouissait le vice-roi :

"Cependant, la culture du coton avait subi un sérieux ralentissement car, sous le système du monopole, les fellahs ne retirant aucun profit raisonnable de leurs travaux supplémentaires, ne consacrèrent bientôt à la culture du coton, qui réclamait des soins minutieux, que les sols les plus pauvres et encore ne cédaient-ils en cela qu'à la pression des autorités administratives. Il fallut 12 ans pour atteindre à nouveau le nombre de balles récoltées en 1824...Par suite de ce système administratif, les fellahs ne s'intéressaient aucunement à leurs travaux et le Pasha se vit contraindre la culture cotonnière aux régions que pouvaient surveiller ses fonctionnaires. Même l'abolition du monopole sur les produits agricoles ne donna d'abord aucun élan à la production...Après avoir débuté par une extension surprenante par sa rapidité, elle n'avait depuis vingt ans, fait aucun progrès digne de ce nom." (Schanz, 1913)

Aujourd'hui, le caractère de monopole (monopsonie) est dénoncé dans de nombreux pays, en Afrique, en Chine même, et cela alimente les volontés d'une réforme de la commercialisation au profit de la libéralisation. Nous nous éloignerons sans doute à développer une discussion sur la formule du monopole actuellement en œuvre dans les pays de l'Afrique francophone (formule que la CFDT préfère appeler exclusivité), le caractère administré de la commercialisation auprès des paysans, la contrepartie sous forme de prestations diverses (approvisionnement en intrants, crédit...) nous poussent à considérer qu'il serait plus pertinent d'analyser le "système CFDT" (comme l'appellent U. Lele et al (1990)) avec la théorie des contrats qu'avec la théorie sur les monopoles comme cela est habituellement fait.

Sous certaines conditions, l'efficacité de la formule très intégrée du "système CFDT" est appréciée positivement (U. Lele et al, 1989), ce qu'un raisonnement plus théorique tend à confirmer. Selon Fontaine (1991), l'intégration enlève l'incertitude relative au prix des produits à la vente de ces derniers, ce qui réduit aussi la perception de risque attaché à la demande d'un crédit. Aussi, les formes de crédit en nature, ou de crédit à rembourser en nature ou à un prix prédéterminé doivent être privilégiées justifiant l'avantage du monopole pour délivrer le crédit :

"...integrated programmes -where one and the same agent supplies both inputs and credit, and commercialises output - simplify matters, and seem to have favoured the utilisation of fertilizers. Some form of monopoly can be, from that point of view, recommendable." (Fontaine, 1991)

Tous les pays n'ont pas dérapé forcément vers la formule de monopole. On l'a vu avec l'organisation des ventes aux enchères publiques dans les anciennes colonies britanniques, dans les Indes en particulier. Il y eut même la mise en place de Bourses cotonnières.

Toutes les Bourses du monde dans le domaine du coton n'ont pas été créées par la volonté de l'État, certaines furent réellement le fruit des initiatives privées des opérateurs liés au coton (la Bourse de Houston en est un exemple) même si ces dernières ont fini peu ou prou par bénéficier d'un soutien de l'État sous des formes diverses.

L'exemple de l'Égypte mérite d'être rappelé car il est significatif que des institutions modernes peuvent prendre place assez rapidement dans un pays lorsque les conditions sont favorables. La première Bourse de coton en Égypte, même si cette dénomination peut paraître exagérée, date de 1884 et elle a été une initiative d'une compagnie privée. Les éléments fournis par Schanz (1913) que nous rapportons ici en détail nous permettent aussi de saisir comment une "Bourse" émerge :

"En 1884, la Société Égyptienne de la Bourse Commerciale de Minet-el-Bassal fut fondée au capital de £ 35 000. On ne devrait point l'appeler une Bourse, étant donné qu'elle n'est en réalité qu'un bâtiment, érigé par une compagnie pour mettre en un seul endroit un certain

nombre de petits ou grands bureaux à la disposition de tous ceux qui s'intéressent au commerce du coton, tels que les exportateurs, les marchands etc. Il n'existe aucun règlement spécial concernant cette soi-disant Bourse commerciale ou ce port aux oignons de Minet-el-Bassal qui est l'un des quartiers du sud-ouest d'Alexandrie, où sont aussi situés les entrepôts de coton (Shoonas) des marchands, les banques et les presses. A Minet-el-Bassal se trouvent la gare des marchandises des chemins de fer de l'État, le débarcadère servant au déchargement des produits venant de l'intérieur par le canal Mahmoodije, ainsi que les quais, où les vapeurs embarquent les marchandises destinées à l'exportation."

La véritable Bourse d'Alexandrie fut opérationnelle à partir de 1903. C'est la Société anonyme de la Bourse Khédivale d'Alexandrie qui possède une concession de l'État et qui surveille ses opérations. L'Égypte est par ailleurs le premier pays au monde à établir un marché à terme, en 1861, alors que les marchés à terme de New York remontent à 1870, ceux de Liverpool à 1873 et ceux de la Nouvelle Orléans à 1880 (Schanz, 1913).

2.7. Enseignements de la grille proposée

2.7.1. Le sens de la grille proposée

Les paramètres que nous avons utilisés pour établir notre grille d'analyse des interventions de l'État pour la promotion cotonnière ne relèvent pas seulement de la correction des imperfections des marchés ou de la réduction des coûts de transaction. Globalement, les actions recensées participent à la construction d'une compétitivité en agissant à la fois sur l'environnement de la production et sur les conditions de production d'une part, et d'autre part sur l'environnement des transactions.

Ce sont effectivement la correction des imperfections des marchés et la réduction de certains coûts de transaction qui contribuent à améliorer l'environnement de la production. C'est surtout la fourniture de biens publics qui améliore les conditions de transaction, en fixant les règles du jeu de l'égrenage, en assurant les infrastructures de transport, en assumant le contrôle de la qualité de la fibre, en organisant plus généralement les conditions de transaction (libre concurrence, ventes sur enchères, monopole local, monopole administré, monopole contractualisé, organisation d'une bourse). L'amélioration de l'environnement peut aller cependant au-delà d'une simple correction des imperfections, elle peut contenir des signaux d'incitation, en particulier économiques, pour pousser à la production (prime à la production, facteurs prix sur le revenu).

L'amélioration des conditions de production provient de la diminution des coûts de production en relation avec l'adaptation/l'évolution des trajectoires techniques. C'est l'alimentation et la fourniture de biens publics (que sont l'exécution de la recherche et la réalisation de l'information/formation sur les nouveaux messages techniques) qui contribuent à l'adaptation/évolution des trajectoires techniques en vue d'une meilleure productivité. Les voies pour améliorer les conditions de production sont diverses. Elles peuvent concerner l'évolution des structures de production comme elles peuvent concerner une meilleure accessibilité aux trajectoires techniques plus productives, par exemple par des conditions favorables de crédit, ou par une réduction des coûts des intrants.

2.7.2. Multitude d'actions, variabilité des effets

Nous nous sommes efforcés à illustrer les divers niveaux de la grille d'analyse proposée par des exemples d'actions puisées parfois à partir d'expériences très anciennes. Nous montrons ainsi que certaines actions pratiquées encore aujourd'hui ont une très grande ancienneté. Nous montrons qu'il a été pratiqué une action et son contraire. Nous avons tenté de souligner que les mêmes actions peuvent être plus ou moins efficaces, car les modalités retenues sont plus ou moins bien pensées, s'appuyant plus ou moins bien sur des fondements économiques. Nous avons constaté qu'il peut y avoir une évolution dans le temps des actions ou des modalités d'actions dans un même pays, c'est par exemple le cas de l'évolution du principe du prix fixe vers le principe du prix minimum, mais c'est aussi le cas dans la forme d'administration des monopoles accordés.

2.7.3. La contingence de l'efficacité d'une mesure

Il nous paraît qu'il n'y a ni efficacité absolue ni inefficacité absolue de telle ou telle mesure, fondamentalement une mesure valable ici peut ne pas l'être là : L'efficacité d'une mesure est contingente au contexte dans lequel elle est appliquée.

Mais le contexte lui-même évolue, il en découle que les mesures à prendre doivent évoluer dans le temps. Les interventions de l'État dans la promotion de la production cotonnière sont alors à considérer comme un processus dynamique et non comme un ensemble de mesures figées.

L'efficacité d'une mesure dépend en effet d'autres mesures prises ou pas. Le facteur prix est souvent privilégié dans les politiques récentes de soutien à la production cotonnière, et il apparaît souvent comme l'unique élément de telles politiques, notre vision nous amène à considérer que la seule augmentation du prix d'achat aux producteurs ne suffit pas pour promouvoir la production. La remarque suivante de S. Kyle (1991) part du cas particulier du Mozambique, mais le champ d'application de ses observations nous paraît être valable pour bien d'autres pays :

"This is not to say that price incentives should not be pursued Rather, it means that reform should be pursued at a pace that takes into account the various complementary programs and policies that must be in place to maximize the impact of the reforms and minimize adverse impacts on vulnerable groups."

L'importance de la mise en place d'institutions idoines est mise en exergue par d'autres auteurs. La politique de prix nécessite des institutions spécifiques pour être menées correctement, U. Lele et al (1990) attirent l'attention sur la nécessité de doter ces institutions en moyens de fonctionnement, et cela s'applique à l'ensemble de toutes les institutions associées à la politique cotonnière d'un pays :

"... the paper shows that the adequate funding of institutions has critically influenced their ability to implement a pricing policy, and that poor funding is not necessarily explained by currency overvaluation. Further, the effectiveness of price policies in ensuring a supply response has itself been heavily conditioned by the quality of the institutions that carry out research, extension, input supply and commercialization, which in turn reflects the broad political environment that determines a national commitment to succeed in cotton and to develop (and retain) human capital." (p.7)

Par ailleurs, même pour les auteurs relevant d'organismes peu favorables aux interventions des pouvoirs publics, il ne peut y avoir d'adoption de nouveaux progrès technique sans financement adéquat de la recherche, mais que l'on voit mal assuré sans participation de l'État :

"Thus new agricultural technologies cannot be developed without adequate funding for research" (H. Eisa, 1993. p. 33)

Globalement, nous pensons que, de nouveau, le principe du facteur limitant s'applique parfaitement pour expliquer la contingence de l'efficacité des interventions de l'État. Lorsqu'il y a plusieurs facteurs de degrés limitants proches, le fait de s'occuper d'un seul de ces facteurs a peu d'effet. L'effet est encore moindre si une amélioration supposée ne porte pas sur un réel facteur limitant.

La catégorisation que nous avons proposée permet de faire une correspondance entre un type de contrainte et des interventions possibles. La situation ultime, sans doute idéale est l'absence d'imperfections ou de contraintes rendant alors toute forme d'intervention étatique inutile, voire même nuisible. Des pays sont proches de ce stade ultime, d'autres en sont encore loin.

2.7.4. De la définition d'une politique de développement cotonnier

2.7.4.1. Éviter les erreurs d'analyse

Le premier principe pour la définition d'une politique efficace de développement cotonnier est de ne pas se tromper dans l'analyse du problème, ce qui n'est pas toujours aussi simple comme l'indique la vision erronée qu'on avait de l'évolution de la production cotonnière en Afrique francophone dans les années 1980.

Les années 1980 ont correspondu à une forte augmentation de la production cotonnière en Afrique francophone dans son ensemble, alors que les prix d'achat aux producteurs ont connu des baisses conjoncturelles au cours de la période. Une explication associant extension en surface et intensification est alors proposée par un groupe de travail :

"Les prix d'achat du coton-graine garanti, en début de campagne, aux paysans a toujours été respecté. Si donc celui-ci est inférieur à celui de l'année précédente, ces agriculteurs emblavent de plus grandes surfaces et intensifient les thèmes culturaux afin de maintenir leur revenu monétaire. Ce processus semble être l'explication de l'accroissement récent de la production." (Ministère de la Coopération et du Développement, 1991, p. 67).

En économie, cette explication correspond à une intensification conduite sur deux facteurs, la terre et les intrants. Il est à craindre cependant qu'elle soit trop belle pour être vraie, car les intrants ont connu au même moment une augmentation relative de leur prix. De nombreux travaux de recherche (P. Cousinié, 1993; Van der Pol, 1990; CMDT, 1991 ; M. Fok, 1993; Berckmoes W.M.et al, 1990) indiquent que l'extension en surface était effective, mais l'emploi des intrants à l'unité de surface avait diminué, ce qui est plus conforme à un comportement rationnel face à une modification des prix relatifs entre les intrants et les extrants. L'hypothèse d'explication retenue est cependant symptomatique d'un penchant associant progrès et usage des intrants ou des techniques modernes de l'agriculture.

Nous pensons que l'erreur d'analyse a conduit à l'absence d'actions spécifiques qui explique le plafonnement voire la régression du rendement obtenu en Afrique francophone depuis près de dix ans.

2.7..4.2. Se méfier du doute et des panacées

Dans le domaine général de la politique agricole, un certain nombre de positions tendent à laisser croire que l'on ne sait pas ce qu'il faut faire exactement, ce qui amène à des recommandations générales et évasives (par exemple infrastructures, "empowerment" des agriculteurs, gestion des ressources naturelles, mises au point de nouvelles techniques à faibles coûts). Boussard (1987) indique qu'on ne saurait que ce qu'il ne faut pas faire, à savoir ne pas donner de priorité particulière à un secteur, ne pas compter sur les économies d'échelle, ne pas exploiter une catégorie d'individus, et ne pas mépriser le savoir traditionnel. Il souligne cependant l'importance de savoir fixer l'offre à long terme, ce qui implique une certaine vision historique comme nous avons tenté d'apporter.

La position inverse est de croire qu'on détient la solution, souvent en extrapolant hâtivement une mesure à des conditions différentes de celles où son application a été réussie. Le cas typique concerne la recommandation générale du retrait de l'État dans les affaires du coton alors que les raisons pour le maintien des interventions étatiques dans beaucoup de contextes ne manquent pas.

Notre critique s'applique aussi aux positions s'accrochant à un seul type d'intervention de l'État (comme le modèle intégré), parce qu'il a donné du succès en maints endroits, ce qui conduit à ne pas chercher d'autres évolutions possibles. Elle est valable aussi contre les positions qui privilégient exclusivement le facteur prix, ou une même forme de vulgarisation comme le *Training & Visit system* .

2.7..4.3. Nécessité de combinaison d'actions

Il paraît assez clair que le développement de la production cotonnière exige une combinaison de mesures qui évolue dans le temps. Cette combinaison est forcément spécifique à un contexte donné ("location-specific") et elle doit découler d'une analyse qui prend en compte l'importance relative du coton dans les stratégies des paysans, des alternatives de production, des rentabilités relatives entre les cultures, la rareté relative des ressources (terre ou main-d'œuvre)...en prenant acte de la rationalité des paysans sous les contraintes d'aversion au risque.

L'observation d'écart dans l'application des recommandations techniques par les producteurs de coton est courante dans les pays en voie de développement, en Côte d'Ivoire par exemple (Peltre-

Wurtz-et Steck, 1991). A notre avis, elle révèle bien la rationalité économique des paysans sous les contraintes non intégrées dans les recommandations techniques.

2.7.4.4. Les grandes variables des combinaisons à considérer

L'évocation de quelques exemples vont nous permettre d'une part, de montrer que la nécessité d'une combinaison d'actions a été ressentie dans le passé et que le passage à l'acte a été à l'origine d'évolutions positives de la production dans plusieurs pays, et d'autre part, d'identifier les grandes variables qu'il faut le plus souvent intégrer dans les combinaisons d'actions.

E. Senn (1940) a tiré leçon des échecs de la promotion de la culture cotonnière menée depuis le début du siècle en Afrique occidentale et il a établi une stratégie globale qui connaîtra un début de concrétisation seulement dix ans après. On peut admettre que ses idées ont marqué fondamentalement les actions que la CFDT et l'IRCT mèneront par la suite.

La persuasion doit selon lui primer sur la coercition, et il faut que ce principe soit bien véhiculé par le signal prix, prix qui doit être garanti et ne pas être fixé seulement sur la base du prix mondial :

"Nous considérons donc que la Métropole doit s'engager à acheter tout le coton colonial non plus sur la base des cours mondiaux, mais en fonction de la rémunération qu'il faut assurer au producteur pour lui permettre de maintenir et si possible d'améliorer graduellement ses conditions d'existence."

Dans l'émission du signal prix, il faut tenir compte du prix des autres spéculations, de ce fait E. Senn recommande de raisonner sur le prix relatif. Afin de ne pas pénaliser le prix de revient des industries textiles en France, il convient alors de promouvoir le coton seulement là où les conditions naturelles sont favorables à sa production, c'est-à-dire là où les avantages naturels existent pour le coton :

"Nous partons du principe que pour produire du coton colonial, il faut que cette culture paye et que sur tous les terrains qui lui sont convenables, elle paye au moins autant que toute autre culture de remplacement. "

Le système de garantie de débouché est conçu comme un contrat moral, associant l'engagement d'acheter et de vendre de manière durable :

"L'engagement d'assurer une juste rémunération au producteur qu'assumerait ainsi l'industrie métropolitaine devrait avoir pour contrepartie le monopole d'achat. Il serait inadmissible en effet que dans des années de cours élevés, le producteur exporte sa récolte sur les marchés étrangers, et que dans des années de cours bas, il la vende sur le marché métropolitain pour bénéficier d'un cours stable. La stabilité des cours doit s'entendre dans les deux sens et l'obligation d'achat doit avoir pour contrepartie l'obligation de vendre."

La manière d'E. Senn (1940) de résumer le problème de la promotion du coton dans les colonies françaises nous semble avoir une valeur universelle et qui reste d'actualité, même si des mots doivent être changés :

"Le problème à résoudre se résume de la manière suivante : Produire le plus de coton possible sur la base d'un prix de revient aussi bas que possible en assurant à l'indigène (producteur) la plus forte rémunération possible."

A ce problème, E. Senn voyait deux solutions complémentaires, l'augmentation du rendement à l'hectare (productivité) et la réduction des frais généraux de production (charges fixes). L'accent est mis sur la recherche et la formation pour faire augmenter le rendement, alors que "l'amélioration des transports" et le "contrôle du commerce" figurent parmi les actions les plus importantes au titre de la réduction des frais généraux. L'"amélioration des transports" relève plutôt de la rationalisation du dispositif d'égrenage et d'évacuation de la fibre afin de limiter le kilométrage à parcourir lors des transports, accélérer l'opération d'égrenage et réduire le temps de stockage. Le "contrôle du commerce" ne concerne pas seulement la surveillance du dispositif de commercialisation afin que les paysans touchent effectivement leur dû, mais il concerne aussi la fourniture de biens manufacturés pour justifier la recherche de gain monétaire, et éviter ce qu'on appellera plus tard

l'effet d'encaisse réelle négative. Nous rapportons l'extrait suivant car il nous paraît explicite que l'incitation prix est entendue dans un sens beaucoup plus large qu'aujourd'hui. Il nous semble aussi implicite que le processus de monétarisation était voulu pour inciter la culture cotonnière :

"Il importe que l'indigène puisse acheter quelque chose avec l'argent qu'on lui remet. A quoi servirait-il de vouloir améliorer son sort, en lui enseignant un travail productif, s'il devait être aussitôt dépouillé du fruit de son effort par des commerçants peu scrupuleux. Nous avons dit tout l'intérêt qui s'attache à ce que l'indigène s'élève et améliore ses moyens de production, car cette hausse du standard de vie de l'indigène conditionne en fait, l'augmentation de production et l'abaissement du prix de revient que nous recherchons... Il est donc doublement nécessaire que des mesures soient prises pour mettre à la disposition de l'indigène des produits de consommation courante sur une base de prix telle que son pouvoir d'achat soit maintenu s'il ne peut être amélioré. Les agents cotonniers devront en étroite coopération avec l'Administration, s'efforcer de défendre les indigènes contre l'exploitation des commerçants. "

Ce serait une erreur de croire qu'il s'agit d'une analyse strictement française et relativement récente. En 1920, au Dixième Congrès International cotonnier réunissant les filateurs et les manufacturiers textiles, au lendemain de la Première Guerre mondiale et dans un contexte de pénurie de coton, mais aussi près de vingt ans après les expériences européennes généralement encore infructueuses pour promouvoir la production cotonnière dans les colonies, les discussions furent vives pour indiquer ce qui devait être fait et quelles devaient être les relations avec les pouvoirs publics. Un ensemble complet d'actions incluant une implication forte et durable de l'État, suivant une approche globale, se dégageait déjà du discours d'un représentant britannique :

"...il n'y a pas de doute que, si le Gouvernement britannique, les gouvernements territoriaux et l'industrie cotonnière unissent leurs efforts et remplissent les conditions énoncées..., il sera remédié à la pénurie de coton dont souffre le monde, grâce à l'aide fournie par les territoires de l'Empire Britannique. Cette façon d'envisager les choses est peut être optimiste. Voici les principales conditions de réussite : libérales dépenses pour transports et travaux publics ; recherches scientifiques ; entraînement scientifique des hommes et leur emploi sur la même échelle que les Services gouvernementaux de l'Agriculture ; contrôle de l'approvisionnement en semences et en tout autre moyen de nature à assurer la croissance robuste du coton pur ; assistance aux planteurs pour la vente de leurs récoltes sur les marchés, de façon à ce que les premières qualités soient payées plus cher que les qualités inférieures et que la culture du coton soit rémunératrice pour le planteur. Tout ceci nécessite à la fois, et l'argent public et les fonds fournis par l'industrie sans espoir de profit direct. Selon toutes probabilités, il existe déjà dans la culture du coton des occasions favorables au placement de capitaux ; ces chances augmentent en même temps que notre connaissance des richesses des territoires de l'Empire. Ce qu'il faut, c'est un effort soutenu, vigoureux et sans à-coups." (extrait du Rapport Officiel du Dixième Congrès International cotonnier, 1920)

H. Bloud (1925) rappelle l'avis de M. Schanz émis lors du Congrès International du coton à Paris en 1908, selon lequel les "procédés les plus efficaces pour assurer l'avenir de la culture étaient l'école cotonnière... la voie ferrée, la distribution des semences, les usines d'égrenage, les marchés d'achat et la garantie des prix".

2.8. Conclusion partielle

Dans le cadre de la promotion de la culture cotonnière, on peut considérer que les actions des pouvoirs publics participent en fait globalement à la construction d'une compétitivité à partir des incitations à la production et à partir de l'amélioration des conditions de production et de transaction. Fondamentalement, les actions efficaces de l'État doivent viser à lever les contraintes qu'il est seul à vouloir et pouvoir réduire ou supprimer.

Nous avons catégorisé, de manière assez complète quoique sans doute pas exhaustive, les interventions des pouvoirs publics en fonction des contraintes auxquelles ces interventions devraient s'adresser. Nous avons distingué les catégories : Amélioration de l'environnement économique,

Amélioration du revenu, Réduction des coûts de production, Diminution des coûts de transaction pour les acheteurs/utilisateurs, Promotion du contact entre producteurs et acheteurs/utilisateurs. Pour chacun des types d'intervention, nous avons fourni des exemples d'illustration en discutant parfois les fondements économiques afin d'en cerner l'efficacité. La grille d'analyse des actions de l'État que nous proposons présente alors l'aspect pratique d'informer sur les actions envisageables face à une contrainte particulière.

Dans une politique de soutien à la production cotonnière (qui peut se justifier compte tenu du possible impact positif sur le développement économique comme on le verra dans la Partie III), notre travail permet de tirer deux autres enseignements pratiques importants à nos yeux. Il nous semble qu'il n'y a pas d'efficacité ou d'inefficacité absolue d'une mesure, le résultat est contingent car très dépendant du contexte dans lequel elle est appliquée, mais aussi des éventuelles autres mesures prises simultanément. En assimilant le rôle de l'État à celui de lever les contraintes, ces dernières pouvant intervenir comme des facteurs limitants à des degrés proches pour empêcher une progression de la production, l'intervention de l'État doit alors s'exprimer souvent sous la forme d'une combinaison d'actions, les combinaisons étant spécifiques aux contextes des pays concernés.

3. L'Etat en accompagnement d'une industrialisation par le textile

3.1. Introduction

Dans la partie relative à l'histoire du coton/Textile des pays de notre échantillon, nous avons pu discerner l'implication fréquente de l'État. Nous venons de voir que l'intervention de l'État en faveur de la production du coton est universelle et qu'elle nous paraît fondée sur le plan économique. L'objet de ce chapitre est de vérifier s'il en est de même pour l'industrie textile cotonnière.

Pour cerner le fondement économique de l'intervention de l'État dans la promotion de l'industrie textile cotonnière, nous commencerons par préciser les caractéristiques propres à cette industrie, dont la facilité d'entrée en particulier explique l'engagement effectif des capitaux pour cette activité qui revêt alors la qualité de première industrie dans beaucoup de pays. Cette qualité souligne alors la difficile voire impossible indifférence de l'État. L'engagement dans une industrie ne suffit pas pour autant à assurer le développement effectif de cette dernière, aussi nous analyserons les facteurs de développement de cette industrie et nous insisterons sur son caractère d'ubiquité du fait qu'elle dépend d'un grand nombre de facteurs sans en dépendre fondamentalement d'un seul. L'intervention de l'État fait partie aussi de ces facteurs, nous avons vu qu'il n'y a pas eu de développement de l'industrie textile cotonnière dans un pays sans cette intervention, de sorte que l'intervention de l'État peut même passer pour être le seul facteur nécessaire. Nous étudierons enfin les raisons pouvant justifier l'intervention de l'État, et notamment la forme privilégiée qu'est le protectionnisme.

3.2. Les justifications économiques de l'entrée dans l'industrie textile

Les raisons fondamentales d'un engagement dans l'industrie textile sont liées d'abord à la facilité d'entrée qui est caractéristique de cette dernière, comparativement à d'autres industries. Céder à cette facilité est tentant car les pays ont conscience qu'ils peuvent difficilement se cantonner seulement à la production primaire sans chercher à développer leur industrie. Pour les pays qui produisent du coton, l'intérêt de l'intégration pour augmenter la valeur ajoutée produite ou exportée s'impose de manière assez automatique lorsque les conditions nécessaires sont réunies.

3.2.1. La facilité d'entrée

Sur le plan technique, la facilité d'entrée dans l'industrie textile provient de l'absence de barrière technologique et de la grande souplesse dans le développement, du fait des possibilités de développement modulaire et de la grande variété de combinaisons techniques et organisationnelles. La faible exigence en capital, financier et humain, en fait un objet privilégié pour le démarrage de l'industrialisation.

3.2.1.1. Peu/pas de barrière technologique

Le transfert de technologie dans l'industrie textile cotonnière a été au départ lié au mouvement des hommes. Nous avons rappelé l'impact de ce mouvement dans le développement de cette industrie sur le continent européen, mais surtout aux États-Unis :

"One remarkable feature of world industrialisation since 1780 has been the extent to which workers have migrated to a few industrial centers, instead of capital and management migrating to the available supplies of cheap labor" (G. Clark, 1987)

Ce mouvement a eu son importance au XIX^{ème} siècle et il a pu s'opérer en dépit des interdictions anglaises pour empêcher la sortie des ouvriers qualifiés. La situation a cependant bien évolué depuis le XIX^{ème} siècle, le transfert de savoir se fait avec le mouvement de machines¹ que l'on trouve intérêt à exporter, abaissant du coup toute barrière technologique à l'entrée dans l'industrie textile. C. Oman et al (1989) sont très clairs sur cette absence de barrière technologique, que ce soit dans les pays de l'OCDE ou dans les pays en développement :

"...en dehors des fibres artificielles, l'accès aux progrès technologiques réalisés par les entreprises dans les pays en développement mais aussi dans la zone OCDE a été réalisé essentiellement au travers des achats de machines. La technologie en soi n'a donc pas constitué, en général, une barrière à la production ..."

L'essentiel des progrès était contenu dans les machines exportées, une façon d'empêcher leur dissémination aurait été d'en imposer un embargo. Un tel embargo a été appliqué effectivement par les Anglais, jusqu'au milieu du XIX^{ème} siècle, mais cet embargo perdait son sens lorsque les techniques étaient déjà reproduites sur le continent européen et aux États-Unis. L'intérêt pour demander un tel embargo se dissipait aussi de lui-même au fur et à mesure que l'industrie textile elle-même perdait son rang de première industrie dans ces pays.

La compétition internationale apparaît être nourrie par la facilité du transfert de technologie, que les pays finalement concurrencés ont trouvé avantage à réaliser auparavant. J. Roche (1994) souligne que le déclin de l'Angleterre est en partie la conséquence des machines qu'elle avait exportées, mais le phénomène a été explicité bien avant et de manière très claire :

"The export trade, that once offered a periodical outlet for the accumulated staple merchandise of low grade, may never again be consistently relied upon for the simple reason that the manufacturers of textile machinery are rapidly supplying loomage and spindlage to these countries to enable them to make their own cheaper merchandise. These machines are so marvellously perfect and automatic that staple constructions can now be manufactured by almost any class of labor willing to stand and watch the machines run for ten or twelve hours a day at small wages and under expert direction" (Crawford 1948. p. 230)

Une autre formulation introduit en plus l'idée de déplacement des avantages comparatifs pour souligner le danger contenu dans la réalisation du transfert technologique :

"our advantages, such as they are, in this matter, are being equalized by the introduction of these machines of our own invention in other regions where labor is cheaper and desirable land more abundant...Both China and India are large producers of cotton lint. They represent, in their immense population, enormous markets for cheap cotton goods with unlimited sources of cheap labor and vast areas of cotton land" (Crawford, 1948)

Le processus de transfert de technologie est accentué par celui de la délocalisation. On n'a pas manqué de souligner la relation entre ces deux processus ainsi que le danger qu'elle contient pour les pays qui procèdent à cette délocalisation, comme cela a été rappelé récemment :

¹ Une nuance doit être introduite si on se réfère à la maîtrise de la teinture chimique, le transfert des spécialistes allemands a encore compté après la Première Guerre mondiale .

"Mais, pour les firmes européennes elles-mêmes, la délocalisation des productions textiles est un danger à moyen terme car elle entraîne des transferts de technologies et de savoir-faire." (Oman et al, 1989)

La délocalisation n'est cependant pas récente, nous avons vu que les Anglais¹ avaient délocalisé en Chine dès le début du XXème siècle, que les autres européens ont délocalisé en Amérique latine dans les années 1920 et que les Japonais ont été les plus actifs dans la délocalisation sur les trois continents (Asie, Afrique et Amérique latine).

Si l'entrée dans l'industrie textile cotonnière est facilitée depuis près d'un siècle par l'absence de barrière technologique, cet élément ne suffit pas pour que cette industrie se développe effectivement dans un pays. Nous avons déjà rapporté la sentence de Crawford (1948) sur l'échec de l'introduction de l'industrie textile à l'époque de Méhémet Ali :

"An industry needs something more than stolen machines" (p. 242)

Cette remarque nous paraît d'actualité car elle nous invite à chercher d'autres raisons dans la réussite des nouveaux pays industrialisés que dans celle d'une copie des technologies étrangères.

3.2.1.2. Souplesse du développement de l'industrie textile cotonnière

La souplesse des trajectoires de production, par la multiplicité de combinaisons, technologiques et organisationnelles, explique le développement de l'industrie textile dans des conditions très diverses.

L'industrie textile autorise d'abord une évolution modulaire, soit à partir de la production de filés pour les pays qui produisent du coton, soit à partir de la transformation en tissu des filés importés pour les pays qui ne produisent pas de coton.

Dans la première moitié de ce siècle, on avait déjà remarqué que l'exigence en capital, financier et humain, était moindre pour le tissage et cela explique que le tissage est souvent l'activité que l'on développe en premier dans un pays qui se lance dans la production textile (B.I.T., 1937). Jacob (1934) part même de cette constatation pour expliciter le processus de suréquipement à l'échelle mondiale :

"Nous avons vu que l'industrie cotonnière porte en elle-même un élément dangereux, à savoir la séparation de l'industrie du tissage de celle de la filature. Or, il existait avant guerre une tendance à produire trop peu de coton filé par rapport aux besoins du tissage. Ce phénomène s'explique par le fait que le tissage exige moins de capitaux et d'habileté professionnelle. Les pays neufs à cette industrie textile importent généralement le coton filé nécessaire au tissage, mais finissent par créer leurs propres filatures n'achetant plus ou peu aux pays exportateurs lesquels trouvent des difficultés toujours plus considérables à écouler leurs stocks. Mais plutôt que de sacrifier une industrie fonctionnant bien, la tendance toute naturelle pour ces derniers pays est d'augmenter la production du tissage pour absorber le filé en excès, donc, en définitive, un accroissement général de l'outillage se produit"

Une étude plus approfondie serait nécessaire pour vérifier l'affirmation de Jacob. L'exemple de la Turquie que nous avons décrit tend à la confirmer, alors que le cas du Pakistan infirmerait. L'affirmation de Jacob n'est valable que pour un pays qui ne produit pas beaucoup de coton, autrement le souci de l'intégration coton - textile conduit plutôt à commencer par le filage. Le fait le plus important à retenir est le caractère modulaire du développement de l'industrie textile et la souplesse pour commencer par une activité plutôt qu'une autre.

¹ On ne peut dire que les investissements des Anglais dans l'industrie textile dans les Indes à partir du milieu du XIXème siècle procède d'une stratégie de délocalisation, il s'agissait de saisir des opportunités de placement avec des capitaux disponibles. Ceci étant, le résultat en termes de transfert de technologie était le même.

La grande souplesse de combinaison technologique pour la production textile est un élément majeur dans l'engagement dans cette industrie. Picket et Robson (1986) se sont penchés sur le problème du choix technique pour l'industrialisation dans les pays en développement en prenant en particulier l'exemple de l'industrie textile. L'extrait suivant de leur étude est révélateur de la grande souplesse technologique de cette industrie ainsi de la multiplicité des combinaisons techniques pour réaliser cette dernière :

"Afin de montrer comment un examen attentif de la question du choix d'une technique peut mettre en lumière les avantages relatifs d'une industrie à petite échelle et d'une industrie à grande échelle, et des techniques modernes et traditionnelles, il est utile de se pencher sur la production de tissu de coton écreu. En effet, cette production contribue de manière significative à la valeur ajoutée par l'industrie des produits manufacturés dans de nombreux pays en développement et entre très largement dans le commerce international. De plus, il existe une large gamme de techniques modernes, gamme que l'on peut élargir encore pour y inclure les méthodes traditionnelles, et notamment des formes très anciennes de filage manuel et de tissage au métier manuel. Dans le système de production moderne, le filage et le tissage sont les deux phases les plus importantes du procédé, en termes de coûts d'équipement et d'emploi... plusieurs types d'équipement peuvent être choisis, à chacune de ces phases. Comme il existe une possibilité de choix pour plusieurs autres phases et comme les onze phases qui composent l'ensemble du procédé sont essentiellement indépendantes les unes des autres, le nombre total de techniques possibles est très élevé. Le choix de l'une ou l'autre, dans des conditions particulières, dépend naturellement des coûts et de la productivité de chacune des solutions possibles dans ces conditions." (Picket et Robson, 1986)

L'organisation de la filière textile du Japon au début de ce siècle apporte un exemple de la souplesse de combinaison technologique. En 1933, le Japon comptait 71 firmes de filature dont 63 groupées dans l'Association des filateurs de coton du Japon (Dai-nippon Bosaki Rengokai). Neuf de ces firmes possédaient 58% de la totalité des broches, c'est dire l'importance de la concentration et de la taille que pouvaient atteindre certaines de ces firmes, mais cette dernière n'avait pas fait disparaître une multitude d'ateliers textiles fonctionnant avec des équipements assez sommaires :

"Mais - et ceci est l'un des paradoxes du système japonais - il existe aussi, en dehors des unités de premier plan, et singulièrement dans le tissage, une foule de petites entreprises même d'ordre très modeste, lesquelles sont bien moins des établissements indépendants que de multiples ateliers au service d'un cartel, ce qui explique leur survivance. Qu'elles soient destinées au commerce intérieur ou bien à l'exportation, les cotonnades japonaises sont, pour moitié de leur quantité totale, fabriquées dans des tissages occupant chacun moins de 75 ouvriers." (Senay, 1939)

La multiplicité des trajectoires technologiques reste encore vraie aujourd'hui, et l'image donnée d'une gare de triage, accueillant du matériel très varié et pouvant mener à des directions très diverses, est tout à fait significative :

"Tantôt considéré comme un art, tantôt comme une activité artisanale, manufacturière ou capitaliste, le textile ressemble davantage à une gare de triage, accueillant du matériel ferroviaire de tout âge et origine dont les voies d'accès et de sortie, loin d'être bloquées mènent aux domaines les plus variés, faisant appel aux vastes connaissances des sciences humaines, physiques, chimiques, technologiques, économiques et politiques" (M. de Sahb, 1987 p. 23)

Il faut remarquer que des diverses combinaisons technologiques, Pickett et Robson (1986) dégagent que les unités les plus modernes à faible recours à la main-d'œuvre sont les plus compétitives. Néanmoins, ils restent prudents dans leur conclusion car leur résultat est lié au choix des hypothèses, notamment concernant un taux d'actualisation de 10% qui peut être jugé trop faible pour les pays en développement. Cela indique que, par la souplesse de combinaison des techniques, l'avantage ne va pas forcément aux modes de production les plus capitalistes, du moins pour certains segments de produit.

Nous avons déjà vu qu'au Japon, on pouvait avoir une grande diversité dans les formes d'organisation dans un même pays. Ce système ancien japonais ne manque pas de nous rappeler le système actuel de Benetton en Italie, dont les appréciations sont souvent positives (D. Jacomet, 1992) en dépit des doutes de quelques uns (L. Carroué, 1994).

En Inde, en dehors d'un grand nombre de manufactures modernes, dont le nombre s'est élevé à 370 en 1937, il existait aussi un artisanat rural très développé, dit *Khaddar*, capable de filer une grande quantité de coton évaluée à 700 000 balles à l'époque. Cette production artisanale de filé, ajoutée à celle fournie par les filatures permettaient à environ 2 millions de tisserands de vivre, dont certains fabriquent les fins *saris* au moyen de métiers rudimentaires (Senay, 1939). En 1931, sur les 4 millions de personnes recensées pour être liées au textile, il est indiqué qu'il n'y a pas plus de 20% d'entre elles dans le secteur industriel (B.I.T., 1937).

Selon Senay (1939), l'importance de cet artisanat s'expliquerait par une Inde essentiellement agricole et dont les activités agricoles sont rythmées par les moussons qui imposent de longues périodes sèches d'inactivité au champ : l'artisanat rural est intervenu alors pour occuper un temps mort. Il rappelle par ailleurs la position des nationalistes menés par Gandhi sur le problème du textile :

"Remédier à ce chômage saisonnier en donnant aux masses le moyen d'utiliser par la *Khaddar*, des loisirs forcés, est l'un des piliers sur lesquels s'appuient les leaders nationalistes, qui estiment que l'Inde peut et doit se suffire à elle-même et non plus s'appauvrir au profit de l'étranger."

La cohabitation d'un secteur industriel très développé et d'un secteur traditionnel très présent reste d'actualité en Inde (Anhubai, 1994), les faits évoqués révèlent une caractéristique de souplesse organisationnelle de l'industrie textile à s'adapter aux conditions locales.

3.2.1.3. Faible exigence en capital financier

La disponibilité de matériel d'occasion est assez fréquemment mise en avant pour souligner la faible exigence en capital pour s'engager dans l'industrie textile cotonnière. Du fait du progrès technologique, le changement de machines en Occident aurait généré un marché de matériel d'occasion pour la filature qui aurait pris à partir de 1900 le chemin des pays de l'Extrême Orient, Chine, Inde et Japon, mais aussi certains pays européens (J. Roche, 1994). Plus tard, la gestion de la réduction des capacités de l'industrie textile européenne, de l'Angleterre en l'occurrence, a contribué à alimenter le marché d'occasion et facilité l'équipement des nouveaux pays textiles de l'Asie. Au cours de la période 1929-1939, marquée par une très faible profitabilité des entreprises textiles en Angleterre, Sandberg (1974) a observé que la réduction des capacités a été paradoxalement plus forte pour les broches à anneau, pourtant plus performantes techniquement que les broches à fuseau. L'explication qu'il fournit est que ce sont les entreprises possédant ce type de broche, pour lequel le prix d'occasion restait assez intéressant, qui ont le plus cédé ce matériel à l'étranger. Cette décision a correspondu finalement à aider les pays concurrents ou potentiellement concurrents à le devenir effectivement ou encore plus grâce à un matériel techniquement avancé.

Si le marché d'occasion a permis de limiter la barrière financière pour entrer dans l'industrie textile, il ne faut pas lui donner plus d'importance qu'il ne faudrait. D'autres sources permettent de dire qu'il serait une erreur de croire que les industries textiles de l'Asie se sont équipées uniquement à partir du matériel d'occasion. Nous avons vu que le Japon a su développer rapidement ses propres machines en les améliorant même par rapport aux machines anglaises initialement importées. Par ailleurs, l'équipement en Asie a débuté bien avant 1900.

Dans la réalité, l'investissement nécessaire en industrie textile était et reste relativement faible en comparaison des autres industries. La barrière financière était de toute façon peu dissuasive pour un pays qui a décidé de se lancer dans l'industrialisation.

3.2.1.4. Faible exigence en capital humain

Il y a un consensus sur la faible exigence en compétence pour le personnel d'exécution, et cela était vrai déjà avant la forte automatisation des machines comme témoignent ces propos relatifs aux techniques de l'industrie textile cotonnière mises au point en Angleterre :

"The new textile technologies were not particularly complex, most textile factory jobs did not require great skill, and every country had a ready local market for yarn and cloth" (G. Clark, 1987)

La faiblesse de l'exigence en capital humain reste vraie aujourd'hui et même en Europe. Dans l'Union Européenne, dans l'industrie textile, 1,4% des salariés du textile-habillement sont ingénieurs, 6% techniciens supérieurs. Au Portugal, 90% de la main-d'œuvre n'ont reçu aucune formation initiale (L. Carroué, 1994).

Le faible coût de la main d'œuvre est habituellement considéré comme un facteur favorable pour le démarrage des industries intensives en main-d'œuvre (Kloboulof et al, 1995) et ce facteur est généralement admis comme déterminant dans le développement de l'industrie textile dans le monde. ICAC (1993) souligne encore les avantages comparatifs des pays en développement liés à une faible qualification de la main-d'œuvre, mais seulement pour fabriquer des produits de qualité moyenne.

Une contribution remarquable pour cerner l'impact de ce facteur est l'étude de Goldin et Sokoloff (1984). Ces auteurs ont établi un modèle d'une économie à deux secteurs (agriculture et industrie) pour comprendre le développement de l'industrie aux États-Unis au cours de la période 1820-1850. La vérification empirique de leur modèle leur a permis d'émettre "l'hypothèse de la productivité relative des femmes et des enfants en agriculture pour l'industrialisation"¹ des États-Unis. Selon cette hypothèse, l'industrialisation prend plus vite place là où les salaires des femmes et des enfants sont initialement plus bas que ceux des hommes, du fait de cette productivité relative plus faible :

"One contributing factor to the early industrial history of the United States, which appears to have more universal significance, is the productivity of females and of children relative to that of adult males within the agricultural sector prior to industrialization. "

Pour les auteurs, le facteur de productivité relative n'est cependant ni une condition nécessaire ni une condition suffisante à l'industrialisation. C'est seulement un facteur qui compte beaucoup. Ils tendent à généraliser l'hypothèse en indiquant que tout facteur dont la productivité relative est faible en agriculture influence l'industrialisation. Ils pensent que cette hypothèse peut être appliquée aux processus contemporains d'industrialisation dans les pays en développement :

"Initially low relative productivity for women and children need not have been a necessary condition for industrialisation, nor need it have been sufficient, but it may have been an important contributing factor ..factors with low relative productivity in agriculture were clearly influential and may have been instrumental in the initial adoption of the factory system and of industrialisation in general in the United States. We believe these results are applicable to contemporary phenomena in developing countries."

De fait, les données enregistrées au Japon au plus fort de son développement textile confirment l'importance du facteur travail des femmes. En 1930, le rapport entre le nombre des ouvrières et celui des ouvriers était de 4 à 1 dans ce pays contre un rapport de 1,4 à 1 au Lancaster (I.I.A., 1936). En 1931, en Grande Bretagne, les femmes représentaient 60% de la population active dans l'industrie textile contre 30% dans la population active générale. Aux États-Unis, ces taux étaient respectivement de 41% et 22% alors qu'ils étaient de 77,7% contre 22,6% en Italie (B.I.T., 1937). L'industrie textile employait aussi le plus de jeunes. A titre d'exemple, la part des jeunes de moins

¹ Pour la période étudiée, la population active de la Nouvelle Angleterre était composée de plus de 40% de femmes et d'enfants, et une très forte proportion de femmes travaillait à l'usine même quand l'industrie était encore à son enfance.

de 20 ans étaient de 18,8% dans l'industrie textile contre 9,6% dans l'ensemble des industries aux États-Unis au début des années 1930 (B.I.T., 1937). Il est probable qu'on aurait trouvé les mêmes écarts à HongKong dans les années 1950-1960. Aujourd'hui, la dénonciation du *dumping social* dans l'industrie textile de certains pays asiatiques fait ressortir souvent la fréquence du travail des enfants, Tout cela nous semble assez conforme avec l'hypothèse de Goldin et Sokolof.

A la faiblesse de exigence en compétence s'ajoute la facilité pour obtenir le personnel d'encadrement avec la compétence nécessaire, car il s'agit d'une industrie mûre, de sorte que le coût d'apprentissage est aussi faible pour la maîtrise technique. Ce phénomène a particulièrement joué en faveur du Sud des États-Unis lorsque l'industrie textile s'y développa après la Guerre de Sécession, en profitant rapidement des expériences de la Nouvelle Angleterre pour réaliser des usines plus opérationnelles avec des équipements plus récents et plus productifs (J.H. Soltow, 1994).

3.2.1.5. En guise de conclusion

Globalement, la facilité d'entrée dans l'industrie textile cotonnière repose sur l'absence de barrière technologique, une faible exigence en capital financier et en capital humain. Cette caractéristique est considérée comme une des causes permanentes des crises cotonnières :

"L'industrie textile, en raison de la facilité relative de sa mise au point, de l'importance réduite de son outillage et de la facilité d'instruction de la main-d'œuvre, devrait être des premières choisies pour la réalisation de ces plans économiques (politique d'économie en *vase clos* pratiquée par la plupart des pays NDLR)" (J.Jacob, 1934)

Comme tous les pays cèdent à cette inclinaison d'entrer dans l'industrie textile, phénomène que Jacob évoque sous l'expression négative de "nationalisme industriel", de cela résultent le processus de suréquipement en industrie textile, une concurrence excessive et des crises pour les pays qui ne sont pas assez compétitifs et enfin instauration par ces derniers d'un protectionnisme intense.

Paradoxalement, si la facilité d'entrée est source de crise de l'industrie textile certains éléments de cette facilité sont aussi favorables pour faire face à la crise. Pour Yamazawa (1983), c'est la souplesse dans le choix technologique au sein de l'industrie textile qui a aussi permis une réponse active de la part des anciens pays textiles. La diversité dans le degré de capitalisation au sein de l'industrie textile permet aussi de comprendre la multitude de possibilités de spécialisation pour s'adapter à un contexte donné, de sorte que l'impact d'une crise liée à la compétition internationale est relativement moindre que celui d'autres industries mûres :

"To sum up, textile production within individual countries presents a very wide range of capital intensities, which in turn creates a multitude of possibilities for competitive specialisation in narrowly defined sections and processes....This wide range of technical choice has enabled the textile industry to respond more flexibly than other mature industries such as metals and petro-chemicals." (Yamazawa I., 1983)

En définitive, s'il est facile d'entrer dans l'industrie textile, il est aussi possible d'y rester en choisissant son bon créneau. Il en découle que l'on fait face à un marché toujours encombré, difficile à supporter pour les pays qui n'ont pas su trouver leurs propres voies et qui sont les premiers à subir le choc de nouveaux entrants. Le processus d'extension de l'industrie textile est peut-être porteur de crise, mais cette dernière n'est pas égale pour tous les pays textiles, elle est seulement dramatique pour ceux qui n'ont pas su s'adapter.

3.2.2. Volonté de développement industriel

La volonté de développement industriel provient surtout de la perception des limites de développement économique par les seules exportations agricoles. Il y a peu de pays qui ont réussi à atteindre un niveau de développement économique convenable à partir essentiellement des exportations agricoles. L'exemple de la Nouvelle Zélande constitue un cas intéressant, car il illustre le fait que l'exportation des produits primaires n'aboutit pas forcément au sous-développement, mais il indique aussi les limites d'un développement uniquement fondé sur l'exportation de ces produits.

Certes, ces exportations ont permis et permettent encore à ce pays d'atteindre un certain niveau de développement, mais le manque de relais par l'industrialisation n'a pas permis à ce pays de maintenir son rang. Alors que ce pays occupait le 6^e ou 8^e rang des pays les plus riches en 1880, il n'est plus qu'autour du 20^e rang en 1992 (Maddison, 1995 ; Bairoch, 1995). La nécessité d'un passage à l'industrie semble donc s'imposer :

"En résumé, si l'exportation de produits primaires n'a pas toujours abouti au sous-développement, la meilleure voie vers le développement est l'industrialisation." (Bairoch, 1995, p. 196)

"A region that only produces a raw material is never a prosperous nor a stable region..." (Crawford, 1948)

Avec un peu de capitaux et de la main-d'œuvre, l'industrie textile présente des caractéristiques qui se prêtent bien au démarrage d'un programme d'industrialisation :

"Dès l'instant qu'il est possible d'élever le niveau d'existence dans les pays peu industrialisés en y introduisant la technique mécanique moderne, il est naturel que beaucoup de ces pays, lorsqu'ils disposent des capitaux et de la main-d'œuvre nécessaires, mettent en œuvre des programmes d'industrialisation." (B.I.T., 1937)

L'intérêt de l'engagement dans l'industrie textile est par ailleurs justifié pour la raison que celle-ci permet de fabriquer un produit pour satisfaire un besoin fondamental, celui de s'habiller. Pour cette raison, les projets textiles furent nombreux. La Banque mondiale a alloué dans les années 1980 près d'un Milliard de \$ pour les projets textiles dans les PVD, soit 5% des investissements totaux de ces pays en industrie textile et habillement (Pepper, 1994). La relation inverse¹ entre niveau de développement et part de l'industrie textile dans les exportations témoignent du caractère d'industrie pionnière du textile dans un pays en développement : cette part dans les pays très développés est très faible (4-6%), alors qu'elle est de 10-15% pour le Brésil, le Mexique, la Turquie, et la Corée du Sud, de 20% pour la Tunisie, 25% pour la Grèce, 35% pour le Bangladesh, 38% pour le Pakistan, et 51% pour Maurice (Pepper, 1994)..

La production textile est souvent pionnière dans l'industrialisation d'un pays, la forte augmentation de la valeur des exportations de textiles dans le monde (4,7 milliards \$ en 1962, contre 66,2 milliards en 1988) a résulté en particulier de l'entrée de quelques pays dans cette production au cours de cette période..

3.2.3. Réflexe de l'industrialisation par l'intégration coton/textile

Comme nous l'avons présenté, la tendance des pays producteurs de coton est d'exporter des produits à plus forte valeur ajoutée. M. Lange (1993) remarque que deux gros pays producteurs de coton, le Pakistan et la Chine, assurent aujourd'hui plus du tiers des exportations mondiales de filés et de tissus (contre 1/5 il y a dix ans).

On trouve de chauds partisans de l'intégration du coton/Textile pour la transformation industrielle d'une matière première déjà disponible localement :

"Rien de plus naturel que l'industrie du coton se déplace vers les contrées qui produisent la matière première, ou qui l'ont à leur portée. Pourquoi envoyer du coton en Europe et y acheter les tissus fabriqués de cette même matière, si l'on a plus de profit à la travailler sur place ? Et de quels avantages supplémentaires ne jouit-on pas, si l'on possède, de surcroît, de la houille noire ou blanche, des machines conduites par une main-d'œuvre habile, abondante, aux besoins modiques - partant, bon marché - et, *last but not least*, une masse considérable de clients chez soi ou à ses portes ?" (Senay, 1939)

¹ A signaler cependant l'exception de Hong Kong avec 38% pour un pays dont le PIB/capita est proche de celui de la France en 1990.

Cet engagement dans l'industrie textile se justifie pour certains par l'effet multiplicateur du prolongement de la filière. Par une méthode d'entrées-sorties, M. de Sahb (1987) a déterminé les valeurs des multiplicateurs pour le Burkina Faso. La valeur du multiplicateur peut atteindre près de 21 si la filière est prolongée jusqu'à la fabrication de vêtements. Un calcul similaire a été fait pour l'ensemble de l'Afrique francophone dont le résultat amène l'auteur à recommander le prolongement de la filière cotonnière dans cette région. Pour les États-Unis, la valeur globale du multiplicateur en regroupant toutes les activités textiles est de 10,5.

Tableau 3-3 Coefficients multiplicateurs de l'intégration coton-textile

	coût de production	Valeur			
	Fibre	Fibre	Filé de coton	tissu de coton	vêtement
	\$/tonne	\$/tonne	\$/tonne	\$/tonne	\$/tonne
coût ou valeur	812	1625	3000	5000	17000
taux de valorisation		2,00	3,69	6,16	20,94

Source : M. de Sahb, 1987

De Sahb a cependant fait preuve d'un optimisme exagéré dans le cas de l'Afrique. On sait que le résultat en pratique a été nettement moins bon, indiquant que la réussite du développement de l'industrie textile, en dépit de son intérêt économique potentiel, exige des conditions. Kloboukof et al (1995) font remarquer en particulier le manque d'une politique cohérente de l'État en Afrique, comme ce fut le cas, et c'est toujours le cas, dans les pays asiatiques. Cette remarque souligne le rôle de l'Etat comme facteur de développement effectif de l'industrie textile.

3.2.4. En guise de conclusion

Il y a des raisons économiques qui incitent à entrer dans l'industrie textile. De manière un peu triviale, on peut résumer par : ça ne coûte pas trop, mais cela peut rapporter gros.

La faible coût à l'entrée dans cette industrie provient d'une grande facilité d'entrée sur le plan technique, sur le plan financier et sur le plan de compétence humaine. L'importance du retour résulte de l'ouverture de la voie à l'industrialisation, et pour les pays qui produisent du coton, cette industrialisation donne la possibilité de créer ou d'exporter davantage de valeur ajoutée.

Dans la dernière partie, nous fournirons des indications sur la relation entre le développement de l'industrie textile et le développement économique. Mais déjà, on peut indiquer que beaucoup de pays ou de régions de pays ont vu leur richesse et leur bien-être¹ bâtis au départ sur le développement de l'industrie textile : le Lancashire, la Nouvelle Angleterre, le Japon pour ne citer que ceux-là.

Si les raisons poussant à s'engager dans l'industrie textile sont clarifiées, la question demeure de savoir quels sont les facteurs de développement effectif de l'industrie textile, ou en d'autres termes, ce qui peut faire transformer un potentiel de développement économique en une réalité.

3.3. Les facteurs économiques de développement de l'industrie Textile

Le développement effectif de l'industrie textile dépend d'un grand nombre de facteurs, mais aucun ne semble être rédhibitoire. En d'autres termes, beaucoup de facteurs sont plus ou moins déterminants, mais aucun n'est ni nécessaire ni suffisant en lui-même, l'absence d'un facteur particulier n'empêche pas le développement de cette industrie si les autres facteurs peuvent apporter des avantages en compensation. C'est cette particularité qui confère à cette industrie le caractère d'ubiquité bien réel si l'on se réfère au grand nombre de pays disposant d'une industrie textile. La plupart des analyses font mention de facteurs technico-économiques, le facteur de l'intervention de

¹ nous faisons abstraction du problème de répartition du bien-être total dans les régions concernées, une vision marxiste est possible pour mettre l'accent sur le phénomène de l'exploitation qui en a résulté

l'État est rarement inclus en tant que tel. Nous montrerons dans un autre chapitre que cette intervention est aussi un facteur déterminant, peut-être même le seul nécessaire, mais pas plus suffisant que les autres. Pour chacun des facteurs analysés, nous montrerons sa portée que nous nuancerons par ses limites.

3.3.1. La diversité des facteurs

Le développement de l'industrie textile dépend d'un grand nombre de facteurs, et beaucoup de pays peuvent prétendre à pouvoir en satisfaire quelques uns :

"L'industrie textile, comme toute industrie, fait fructifier un ou plusieurs avantages géographiques, les uns naturels, comme la présence de matière première, celle de force motrice...les autres humains, comme la présence de main-d'œuvre, de capitaux... de débouchés. Mais elle n'est obligatoirement liée à aucun, elle l'est moins que toute autre. De même qu'elle est l'industrie initiatrice elle est, à toutes ses étapes, l'industrie ubiquiste. Il en est ainsi sans doute parce que la matière textile, à l'état brut ou élaboré, est éminemment transportable, facile à emballer, de faible poids pour sa valeur, de conservation aisée, et que l'outillage, aux récentes fabrications chimico-textiles près, est facile à être monté partout." (Allix et Gibert, 1956)

Aux facteurs ci-dessus mentionnés, Allix et Gibert citent aussi la préexistence de relations commerciales, la proximité des marchés et notamment l'importance du marché local. Si on excepte le cas particulier de l'Île Maurice¹, tous les pays qui ont réussi à développer leur industrie textile ont un marché intérieur important. En Afrique, le seul pays disposant d'une industrie textile performante est le Nigeria à forte population (Kloboukof et al, 1995).

3.3.2. Le facteur matière première

La production de la matière première coton peut conférer un avantage au développement de l'industrie textile. Pour l'I.I.A. (1936), la proximité de la matière première est un avantage pour l'industrie textile d'un pays car cela ferait réduire les frais de transport et cet avantage devient encore plus important en situation de crises internationales perturbant les transactions, comme le cas des guerres. Partant de cette constatation, cet Institut voyait le déplacement de l'industrie textile guidé par le souci du rapprochement des sources de matière première :

"Toutefois le rapprochement de l'industrie de transformation du lieu de production de la matière première de coton, et l'économie des frais de transport qui en est la conséquence, reste un avantage permanent de la nouvelle orientation territoriale de l'industrie textile ; cet avantage est peut-être plus important en temps de crise que pendant les bonnes années."

Cet avantage n'est pas aussi déterminant que l'on peut le penser. Le B.I.T. (1937) n'a pas observé que le prix de la matière première a été un élément déterminant dans la variation de compétitivité des pays textiles étudiés. C. Scott (1994) doute de la proximité de la matière première comme facteur de compétitivité en rappelant le développement de l'industrie textile en Nouvelle Angleterre fondé sur la protection :

"Yet, if being nearer cotton fields bestowed the competitive advantage they claimed, why had northern mills found it so difficult without tariff to compete with English mills so much more distant from the cotton fields ?"

Cette position est partagée par Crawford (1948) et l'évolution récente infirme les prédictions de l'I.I.A.A. : le fort développement actuel de l'industrie textile en Thaïlande, en Indonésie ou au

¹ et encore, cette exception est toute relative, car l'importance de l'industrie textile de ce pays reste faible par rapport aux autres pays textiles.

Vietnam ne concerne pas de grands pays producteurs de coton. L'Italie continue à maintenir son industrie textile sans produire de coton pour ainsi dire, et nous avons déjà cité le cas de l'Île Maurice. Le Mexique continue l'essor de son industrie textile tout en voyant sa production de coton décliner de manière phénoménale depuis quelques années.

La facteur de proximité de la matière première devient de moins en moins rédhibitoire depuis que la part relative de la matière première dans le coût du textile ne cesse de diminuer, l'incidence d'avoir à importer la matière première de l'extérieur se réduit encore. Aujourd'hui, la part du coton dans le coût d'un article de confection est estimée à 3% pour une chemise, 12% pour une serviette de bain et de 9% pour le *Jeans* (H. Stults et al, 1990).

3.3.3. Le facteur travail

3.3.3.1. Disponibilité du facteur travail

La disponibilité de la main-d'œuvre revêt un caractère déterminant dans le développement de l'industrie textile, intensive en travail (quoique de moins en moins). Elle est liée à l'importance de la population, ce qui explique que les pays peu peuplés ont rarement une industrie textile dynamique (Australie). Cette observation est ancienne, nous avons indiqué la position de Lecomte (1900) à propos de la précocité de la Normandie et des Vosges dans le développement de leur industrie textile cotonnière.

Mais en présence d'alternative d'emploi, c'est plus la disponibilité relative de la main-d'œuvre que la disponibilité absolue qui est à considérer. Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, le redémarrage de l'industrie textile cotonnière en Angleterre était difficile du fait de la répulsion que cette industrie exerçait sur les ouvriers potentiels¹.

Cela correspond à la notion d'affectation de la main-d'œuvre disponible de C. Scott (1994) pour expliquer le retard des États du Sud dans le développement de l'industrie textile aux États-Unis. Ce retard ne provient pas seulement d'un manque de main-d'œuvre trop accaparée dans les champs de coton comme le suggérait Robert Fogel². Pour C. Scott, il ne s'agit pas seulement d'un manque de main-d'œuvre en absolu, mais aussi du manque d'un certain type de main-d'œuvre, celle des femmes en l'occurrence. Or non seulement le ratio du nombre des femmes sur celui des hommes est plus faible dans les États du Sud, mais on voit aussi mal comment les propriétaires d'esclaves (c'est le cas pour le tiers jusqu'à la moitié de l'ensemble des familles blanches) pouvaient accepter d'envoyer leurs femmes ou leurs soeurs travailler à l'usine. A l'opposé, dans les États du nord-est, non seulement la population y était plus dense, mais la main-d'œuvre féminine existait, et en plus, le revenu de plus en plus maigre tiré d'une terre de plus en plus morcelée à la suite des partages d'héritage la pousse à rechercher un travail rémunéré. Le décalage entre le Nord et le Sud pour ce qui concerne l'industrie textile s'explique alors d'un côté par un coût bas de la main-d'œuvre féminine et de l'autre par un coût élevé pour des raisons économiques et sociales. Cela est aussi conforme à l'hypothèse de productivité relative des femmes et enfants de C. Goldin et Sokoloff (1984) que nous avons rappelée. La Guerre de Sécession a modifié la donne socio-économique aux États-Unis. Dans la Partie I, nous avons retracé l'ambiance qui régnait dans le Sud de ce pays, la recherche d'un emploi salarié devenait la condition de survie : le coût d'opportunité du travail a beaucoup baissé dans le Sud, la nécessité de survivre par le travail a fait oublier le prestige de ne rien faire, en même temps, les salaires ont beaucoup crû dans le Nord, ce qui a drainé l'industrie textile dans le Sud (C. Scott, 1994).

¹ Ils gardaient encore en mémoire les difficultés que le secteur textile a traversées avant la guerre, avec son lot de licenciements et de faillites.

² Co-Prix Nobel de l'économie avec Douglas North pour leur contribution à la Nouvelle histoire économique ou cliométrie, et dont l'une des premières applications a porté sur l'analyse de l'esclavage aux États-Unis.

Ainsi, la disponibilité de main-d'œuvre est nécessaire, mais l'affectation de cette main-d'œuvre disponible dans l'industrie textile dépend d'autres paramètres, en particulier du coût du travail qui est lui-même fonction du développement relatif des autres secteurs économiques, en bref, du développement économique¹ en général.

3.3.3.2. Coût du travail

L'exemple de HongKong est très parlant pour illustrer le phénomène de réduction de la disponibilité relative de la main-d'œuvre pour l'industrie textile, et donc l'augmentation du coût relatif du travail. L'image de ce pays pour le commun des occidentaux est encore fréquemment celle d'une main-d'œuvre bon marché ou celle d'une activité économique essentiellement fondée sur l'industrie textile. Il n'en est rien. En dehors du fait que cette péninsule s'est hissé au rang de quatrième place financière du monde avec environ 6 millions d'habitants, les activités économiques sont devenues diversifiées, et l'industrie textile se meurt, faute de main-d'œuvre car devenue trop chère. Les quelques entreprises qui restent, celles qui n'ont pas encore, ou pas totalement, délocalisé en Chine ou ailleurs, essaient de survivre en important de la main-d'œuvre des pays moins développés de la sous-région (Philippines, Thaïlande, Chine..) :

"A new arrangement was announced by the government at the beginning of 1992 for admission of 25000 foreign workers to ease the labor market. This policy had the support of the local industrialists, including the cotton spinners. The arrangement is similar to a scheme adopted in 1989 to import 12700 skilled and semiskilled workers for various industries. A few member mills made use of the scheme to import workers from China. However the textile industry had applied to the government for 1838 imported workers to fill their vacancies, but the quota allocated was only 226, obviously far from sufficient to meet the demand." (K. Sung, 1993)

Cet exemple tend à confirmer effectivement l'importance du facteur du coût de la main-d'œuvre, mais en réalité, si cette importance a beaucoup compté dans le passé, elle tend à l'être de moins en moins aujourd'hui.

Le facteur coût du travail intervenait déjà au XIX^e siècle, alors que le différentiel de niveau de développement entre les nations était beaucoup plus réduit qu'aujourd'hui. C'est ainsi que Lecomte (1900) expliquait le moindre développement de l'industrie textile de la France et de l'Allemagne vis-à-vis de l'Angleterre. Les calculs de comparaison effectués par K. Harley (1992) pour la période mi-1830 confirment l'avantage de l'Angleterre, en relation avec un moindre coût du travail, ils permettent de comprendre pourquoi les Américains ont dû recourir à de lourdes taxes à l'entrée pour protéger leur industrie textile.

Au début du XX^e siècle, la supériorité est transférée aux nations asiatiques. A la fin du XIX^e siècle, Lecomte (1900) a évalué le coût en main-d'œuvre pour la fabrication d'un kilogramme de filé., selon ses estimations, ce coût était de 0,10 F au Japon, contre 0,23 F en France pour le filé N°28.

Ce facteur de différentiel de coût du travail en industrie textile est considérée comme la raison des grandes difficultés rencontrées par l'industrie européenne. L'impact du coût du travail dans la compétitivité internationale du textile semblait tel à Senay (1939) que les mesures sociales adoptées sous le Gouvernement du Front Populaire lui paraissaient acculer encore plus la France dans sa perte de compétitivité, même vis à vis de l'Angleterre. A l'échelle internationale, le différentiel de salaire a été l'un des facteurs du changement de structure de l'industrie textile mondiale au premier tiers de ce siècle (B.I.T., 1937).

¹ Nous esquissons ici la relation négative entre l'industrie textile et le développement économique lorsque ce dernier atteint un certain niveau, comme nous le verrons dans la Partie III.

Tableau 3-4 Comparaison des coûts de production de cotonnades, mi-1830

	America		Britain	
	pence/yard	%	pence/yard	%
cotton cost	2,772		2,772	
Transport, etc	0,305		0,638	
Raw material	3,077	61,8	3,410	66,5
preparation wages	0,244		0,124	
spinning wages	0,218		0,176	
weaving wages	0,716		0,678	
Wages	1,178	23,6	0,978	19,1
General charges	0,157	3,2	0,144	2,8
duty	0,000	0,0	0,124	2,4
on-cost (capital	0,569	11,4	0,473	9,2
Total	4,981		5,129	

Source : K. Harley (1992) d'après James Montgomery

L'impact du facteur coût du travail doit être fortement relativisé aujourd'hui. En premier lieu, il convient de distinguer la variation de l'exigence en main-d'œuvre au sein de l'industrie textile, car c'est surtout le filage¹ qui est demandeur de main-d'œuvre (Kloboukoff et al, 1995 ; J. Macrae, 1995). En second lieu, l'évolution technologique au sein de cette industrie peut réduire aussi considérablement la part relative du travail dans le coût de production, les différences observées entre les pays pour la part relative du travail illustrent aussi les différences dans le choix des trajectoires technologiques. Nous verrons plus en détail le facteur technologique, la reconstitution de l'évolution de la part du travail dans le coût de revient de la production de filé pour trois époques témoigne de la régression de l'importance du facteur travail (Tableau 3-5).

Tableau 3-5 Réduction de la part du travail dans le coût de revient du filé de coton

	période de mi-1830		1892*	1985		1990					
	Etats-Unis	Angleterre	Etats-Unis	Brésil	RFA	Brésil	Allemagne	Inde	Japon	Corée	USA
Matière première	61,8	66,5	76,2	57,8	63	52	59,6	49,8	51,1	64,2	51,3
Salaires	23,6	19,1	15,9	5	12,6	3,8	10,2	2,8	14,2	3,3	14,3
Amortissement	11,4	9,2		29	13,9	14,5	9,3	13,5	12,4	11,7	16,1
frais généraux	3,2	5,2	7,85	10,1	15,2	29,7	21	33,7	22,4	20,8	18,3
dont											
Energie				1,9	4,7	3,8	6,4	5,3	6,3	4,2	3,3
autres frais généraux				8,2	10,5	25,9	14,6	28,4	16,1	16,6	15

* Hors amortissement

Sources : à partir de K. Harley (1992), Lecomte (1900), de Sahb (1987) et Kloboukoff et al (1995)

G. Clark (1987) apporte une contribution qui nuance l'appréciation du coût du travail à travers le seul élément de salaire. Selon lui, le salaire ne constitue pas en lui-même un indicateur parfait du coût du travail, du fait de la notion d'efficacité dans l'utilisation d'un facteur, comme le travail par exemple :

"The true relative cost of capital and labor cannot be inferred simply from the price of each...Some low-wage countries had labor costs quite as high as those of the highest wage areas."

¹ Bien entendu, c'est la confection qui est exigeante en main-d'œuvre, mais cela sort de notre champ d'analyse.

G. Clark (1987) se porte en faux¹ contre un certain nombre de consensus sur la concurrence internationale dans le domaine du textile et sur les raisons du déclin de l'industrie textile anglaise à partir de 1920. Il définit un indicateur d'efficacité du travailleur, par exemple le nombre d'équivalent-métier à tisser par ouvrier, et il indique qu'en dépit du fait que l'Angleterre était pénalisée par des salaires élevés, la compétitivité de l'Angleterre était bonne. Suivant son indicateur d'efficacité du travail, et en tenant compte de l'utilisation effective du capital, seuls le Japon, l'Inde et la Chine avaient un coût réel du travail inférieur à l'Angleterre (Tableau 3-6), ce qui est conforme à la réalité :

"Thus, taking into account differences in labor efficiency, the only countries which ought to have been able to compete with the british on international markets were India, Japan and China - the only countries which did in fact compete"

Tableau 3-6 L'efficacité comparée du travail en industrie textile avant 1910

Country	Weekly wage rate dollar	Machine/worker loom-equivalent	corrected yearly labor cost dollar	Manufacturing cost England=100
New England	8,8	2,97	6,04	125
Canada	8,8	2,53	7,1	
USA (South)	6,5	2,65	5	112
England	5	2,04	5	100
Germany	3,8	1,28	6,06	128
France	3,7	1,11	6,8	133
Switzerland	3,7	1,4	5,39	136
Austro-Hungary	2,8	1,24	4,61	107
Spain	2,7	0,91	6,05	132
Mexico	2,6	1,15	4,61	119
Russia	2,4	1,1	4,45	116
Italy	2,4	0,88	5,56	120
Portugal	1,72	0,88	3,99	104
Egypt	1,69	0,81	4,26	
Greece	1,38	0,46	6,12	
Japan	0,8	0,53	3,08	101
India	0,78	0,5	3,18	91
China	0,54	0,48	2,3	75

Source : G. Clark, 1987

G. Clark (1987) va plus loin en indiquant que la moindre efficacité du travail des pays ne s'explique pas par des équipements moins performants², ni par une moindre connaissance dans le fonctionnement du matériel sachant que c'est l'Angleterre qui assurait pratiquement la formation pour le monde entier. Ce n'est pas non plus un fait de l'expérience des ouvriers :

"The fact that some places, like Japan or New England in the early nineteenth century, could deliberately recruit young girls for short factory tenures prior to marriage (the so-called Lowell system) is in itself evidence that the experience of individual workers did not matter much" (G. Clark, 1987)

Cette efficacité relève de facteurs liés au contexte local que l'auteur n'explique pas :

¹ Son travail se porte principalement sur la période avant 1910, au début du déclin de l'industrie anglaise.

² L'auteur affirme que les pays neufs dans l'industrie textile achetaient du matériel neuf et non de seconde main

"Whatever limits the efficiency of workers in low-wage countries seems to attach to the local environment, not to the workers themselves"

Nous pouvons suggérer parmi ces facteurs des éléments, pour ce qui concerne les entrepreneurs, "l'esprit animal" dont parlait J.M. Keynes pour la motivation des entrepreneurs, ce même esprit qui a manqué en Angleterre à partir des années 20 selon R. Marchionatti (1995). Pour ce qui concerne les ouvriers, on peut penser à l'envie de se battre et de s'en sortir dans un contexte difficile. Nous avons mentionné le cas des États du Sud des États-Unis où le développement de l'industrie textile relevait d'une œuvre patriotique. La même explication devrait s'appliquer aussi à Hong Kong au lendemain de l'arrivée au pouvoir des communistes en Chine. Plus généralement, on peut songer à la "social capability" que nous expliciterons dans la Partie III pour comprendre les phénomènes de rattrapage entre les pays.

Signalons que l'analyse de G. Clark peut conduire à une perception plus positive de l'augmentation du coût du travail qui correspond à une sorte d'intensification, source de gain de productivité :

"The same forces that created national differences in the efficiency of labor could be operating over time, and labor intensification could thus be an important source of productivity increases"

La connotation positive provient aussi du renversement de la causalité des faits relatifs à l'augmentation des salaires et à la compétitivité : l'augmentation des salaires sanctionnerait plutôt un gain de productivité¹, alors qu'on admet souvent que c'est cette augmentation qui est responsable d'une baisse de compétitivité :

"Technological change may not be the overwhelming cause of high per capita incomes in modern industrialized countries, as has been recently thought".

Le facteur travail et notamment son coût peut être un facteur de compétitivité, il peut conduire au développement effectif de l'industrie textile dans un pays. L'importance de ce facteur se réduit cependant, et même un pays pénalisé par ce facteur peut se rattraper par les avantages dégagés des autres facteurs. Parmi ces derniers, le facteur technologique se révèle comme l'un des plus importants, encore que nous venons de voir qu'il serait plus pertinent de raisonner ce facteur en relation avec le facteur travail, ou plus précisément la qualité de ce dernier².

3.3.4. L'importance du facteur technologique

Le choix technologique est généralement admis pour avoir un impact sur l'industrie textile, au moins sur le maintien de cette industrie dans un pays. Fondamentalement, comme nous l'avons rappelé, le développement de cette industrie en Angleterre d'abord, puis en Europe et aux États-Unis, a été lié aux inventions qui ont permis d'évoluer sur de nouvelles trajectoires technologiques.

Une progression technologique peut permettre de compenser un manque de facteur de production. Yamazawa (1983) nous rappelle à juste titre que la mise au point de technologies économisant le facteur travail a d'abord répondu à la difficulté de l'industrie textile à trouver la main-d'œuvre nécessaire dans les années 1960 en Europe et aux États-Unis : l'attrait des autres secteurs d'activité a

¹ l'efficacité du travail des ouvriers est améliorée en maîtrisant des machines plus productives, mais cette maîtrise résulte elle-même d'une amélioration en parallèle de la compétence des ouvriers.

² sachant que les machines plus modernes et plus productives exigent aussi de plus grande compétence pour être maîtrisées correctement.

rendu la main-d'œuvre textile rare et donc chère. Ce fait est cohérent avec l'interprétation¹ que Lindert et Kindleberger (1982) donnent à la technologie en assimilant cette dernière à une augmentation de l'offre de facteurs : une nouvelle technique qui permet de produire un bien à meilleur compte est équivalente à une expansion de l'offre des facteurs, en rendant ces facteurs plus productifs, la technologie rend les facteurs moins chers, exactement comme si l'offre de ces facteurs avait augmenté. Aujourd'hui cependant, le progrès technologique est surtout présenté et ressenti comme un moyen de substitution au facteur travail pour compenser le désavantage face aux pays concurrents à bas salaires.

La tendance à rendre responsable un mauvais choix technologique dans le déclin de l'industrie textile anglaise indique le caractère déterminant de ce facteur. Cependant, la remise en cause de cette relation de causalité par les travaux récents permet aussi de considérer autrement le facteur technologique, qu'il faudrait aussi apprécier dans un ensemble de facteurs.

3.3.4.1. Évolution technologique et évolution de l'industrie textile

Il y a encore un certain consensus sur la causalité d'un mauvais choix technologique dans le déclin de l'industrie anglaise, du fait du retard marqué pour l'adoption de la filature à anneau (ring-spinning) à la place de la filature à renvideur (mule-spinning). Du côté des chercheurs, c'est l'étude de Sandberg (1969) qui a le plus contribué pour ancrer cette idée². D'autres études³ sont venues abonder dans le même sens.

La relation de causalité entre choix technologique et déclin est sans doute exagérée comme nous allons le voir, mais l'impact du facteur technologique dans la réduction des coûts de production ne peut être ignoré : nous avons déjà indiqué les diminutions de coût que les changements technologiques pouvaient induire (Tableaux 2-2 et 2-3). De ce fait, on tend aujourd'hui à évaluer la compétitivité de l'industrie textile des pays en fonction des investissements réalisés pour le renouvellement du matériel. Suivant ce raisonnement, il semble qu'il va falloir compter de plus en plus avec la Turquie⁴ qui a su faire le saut technologique. De même, les États-Unis ont su investir dans des équipements modernes pour gagner en productivité, à l'opposé de beaucoup de pays occidentaux, ce qui met leur industrie textile en position assez favorable. (ICAC, 1994 ; P. Munkholt, 1995). L'importance du facteur technologique est telle qu'en dépit des grandes différences de coûts du travail, de Sahb (1987) propose une autre catégorisation des pays textiles en fonction du degré technologique en dissociant les pays à technologie de pointe, les pays à technologie moyenne ou les pays utilisateurs ou non de technologie.

L'analyse du fait technologique ne suffit cependant pas pour prédire ce que sera la répartition de l'industrie textile dans le monde. De Sahb (1987) laisse entendre que l'issue de la mondialisation est

¹ C'est une interprétation cependant très restrictive de la technologie, qui, dans la réalité, ne permet pas seulement une nouvelle combinaison de facteurs pour la fabrication d'un produit donné, mais peut permettre aussi la fabrication d'un produit nouveau.

² Cet auteur a établi les différences de productivité entre les deux techniques de filature, mais aussi entre les métiers automatiques et non-automatiques : le fait que l'Angleterre n'ait pas changé de trajectoire technologique en passant du mule-spinning à ring spinning, et en restant aux métiers non-automatiques, est considéré comme la cause de faible gain de productivité, donc de perte de compétitivité, source du déclin.

³ J.M. Keynes lui-même, contemporains des événements de la crise anglaise, avait souligné le retard technologique, le haut degré d'obsolescence du matériel (D.E. Moggridge, 1981), ce que rappelle aussi R. Marchionatti (1995). Senay (1939) a indiqué que l'installation de métiers automatiques en Angleterre a été moins rapide que dans beaucoup d'autres pays, au Japon par exemple. Vers 1936, 5% seulement des métiers étaient automatiques en Angleterre alors que 95% des métiers l'étaient aux États-Unis (F.A.O., 1948).

⁴ c'est aujourd'hui le deuxième pays au monde en termes d'équipements pour la filature en Open-end et en nombre de broches (ICAC, 1994)

encore incertaine¹ dans le domaine du textile, le marché est segmenté et la confrontation directe peut être tempérée par une répartition des concurrents entre des segments différents. Il n'y aura pas forcément encombrement dans les segments les plus porteurs du fait de la barrière financière à l'entrée. Il y a certes un effet de compensation du désavantage en salaire par le recours à la technologie plus productive, mais l'exigence financière pour l'investissement dans les matériels les plus modernes (un métier sans navette coûte par exemple 10 fois le prix d'un métier avec navette) peut limiter l'entrée dans ces nouvelles trajectoires technologiques. Par ailleurs, le fonctionnement optimum de ce matériel exige aussi une matière première ou des produits semi-finis (filé) aux défauts moindres, ce qui suppose une autre organisation de la production.

3.3.4.2. La dépendance de l'impact technologique des autres facteurs

La perception de cette relation de dépendance est un sous-produit de la relance du débat sur la causalité du déclin de l'industrie textile anglaise. La vision de Sandberg que nous avons rapportée est contestée par Lazonick (1981)².

Si le retard technologique pouvait être cause du déclin observé par la suite, ce ne peut être une cause unique. En effet, la supériorité du ring spinning est devenue indiscutable³ à partir de 1913, mais l'adoption de cette technologie n'aurait pas été forcément suffisante pour éviter le déclin, car rien ne dit que l'Angleterre aurait pu s'adapter à une nouvelle situation économique d'une protection et d'une concurrence croissantes des pays à bas salaires, alors que les salaires relatifs en Angleterre augmentaient (Saxonhouse & Wright, 1984).

Il n'est même pas sûr que l'attachement à la technique de mule-spinning soit si mauvais. Le choix d'un équipement n'est pas uniquement lié à la performance d'une technique, il semble être lié à un ensemble de variables⁴, parmi lesquelles on peut citer la finesse du fil qu'on veut produire mais aussi la qualité de la matière première (le coton) que l'on veut acquérir, ainsi que l'habileté qu'on a pour obtenir le meilleur prix à la qualité voulue. Nous avons déjà rencontré cette idée de choix technologique en fonction de diverses variables, notamment le choix du type de produit que l'on veut fabriquer dans le travail de P. Temin (1988) à propos de l'industrie textile de la Nouvelle Angleterre⁵ au début du XIXème siècle.

Il peut paraître désuet de parler encore de la comparaison de productivité de la filature à anneau et de la filature à renvideur, alors que l'on est parvenu à la filature en Open-end qui a fait sauter un autre cap de vitesse de production. Cette analyse a cependant le mérite de relativiser l'impact de la technologie dans une décision entrepreneuriale de changement de technologie. Le choix de la technologie est lié au choix des produits que l'on veut fabriquer, qui dépend lui-même du positionnement obtenu dans les marchés correspondants. C'est ainsi qu'il faut comprendre que

1 cela est conforme à nos remarques sur la diversité des résultats entre des pays à niveaux de développement économique proches, que ce soit en Europe ou en Asie (Graphique II-51).

2 Lazonick a démontré que le gain de productivité issue de la technique du ring-spinning a été surestimée par Sandberg. Saxonhouse & Wright (1984) font remarquer que le lien de causalité peut avoir été hâtivement tiré :

"Further, the fact that there were two new elements in the situation in the 1920s -obsolescence of the mule and heavy losses of British textile markets - should not lead us to conclude that there was a simple causal connection between the two."

3 après la mise au point d'une méthode de pré-filage dite de Casablanca.

4 La technique du mule spinning permet de travailler avec du coton de moins bonne qualité, en particulier une fibre moins longue. Saxonhouse et Wright (1984) observent que tous les pays qui ont eu l'habitude de travailler une fibre plus courte ont gardé le plus longtemps leur préférence pour le mule-spinning (Angleterre, Inde et Russie).

5 L'option de fabriquer des produits textiles assez grossiers par une main-d'œuvre peu qualifiée a marqué l'évolution des inventions adaptées à une production de masse de produits de qualité moyenne.

l'équipement en filature à anneau reste croissant, comme nous l'avons souligné dans la Partie I, en dépit de l'introduction de la filature en Open-End.

3.3.5. D'autres facteurs de compétitivité

Bien d'autres facteurs méritent d'être discutés, comme le facteur du coût de l'énergie : la proximité des sources d'énergie, houille ou eau, a amené un avantage certain aux usines du Lancashire au XIX^{ème} siècle. La vision d'un développement de l'industrie textile en Asie fondée uniquement sur le *Dumping social*, telle qu'elle prévalait au début du XX^{ème} siècle, et telle qu'elle s'impose de nouveau aujourd'hui, nous paraît trop simpliste. Ce simplisme a certainement nui à une analyse correcte de la situation et il a du coup hypothéqué les chances de maintien de l'industrie textile dans beaucoup de pays européens.

Parmi les facteurs qui retiennent aussi l'attention, il faut signaler l'organisation du secteur textile, mais aussi des éléments conjoncturels qui ont favorisé certains pays au détriment d'autres.

3.3.5.1. Structuration du secteur production

Ce qui différencie l'Europe, globalement perdante, et l'Asie, globalement gagnante, dans la concurrence textile depuis près d'un siècle est le niveau d'intégration, qu'elle soit horizontale ou verticale. Cette intégration était particulièrement faible en Angleterre, comme J.M. Keynes le signalait déjà (Marchionatti, 1995), cela était aussi valable pour les autres pays de l'Europe (Allix et Gibert, 1956) mais beaucoup moins pour les États-Unis où F. Lowell avait d'emblée imaginé un système intégré (le Lowell system).

A l'opposé, la forte concentration était frappante au Japon :

"Trois firmes contrôlent 60% de l'industrie, le contrôle s'étendant depuis l'achat des matières premières jusqu'au placement des produits manufacturés entre les mains des consommateurs"(Jacob, 1934)

En 1943, 10 filatures totalisaient 97% des broches installées au Japon, certaines de ces filatures faisant partie d'immenses combinats (Allix et Gibert, 1956), à la suite d'une concentration brutale puisqu'en 1926, on recensait encore 625 sociétés de filature.

Cette concentration n'est pas forcément un gage de succès, puisque l'industrie indienne a réussi à évoluer correctement en ayant une forme d'organisation très peu concentrée. Par contre, c'est en cas de crise que la faible intégration devient un handicap pour la coordination des actions d'adaptation. Nous verrons dans la Partie III comment cet handicap s'est exprimé en Angleterre, en partant d'une analyse faite par J.M. Keynes lui-même.

3.3.5.2. Des facteurs conjoncturels

Il y a certainement beaucoup d'événements conjoncturels qui ont marqué l'évolution de l'industrie textile d'un pays ou d'un groupe de pays. Nous nous limitons à l'évocation de l'incidence des guerres dans la modification des données de la compétition internationale, pour souligner en particulier que pour l'industrie textile comme pour l'ensemble du coton/Textile, le déterminisme reste limité par des éléments impondérables.

Le déclin de l'industrie textile anglaise, et même européenne, a dépendu aussi des deux conflits mondiaux en laissant le champ du marché asiatique aux industriels japonais. En bénéficiant de l'aubaine d'une grosse part de marché facilement gagnée en Asie, l'industrie japonaise a pu se renforcer, concurrencer les européens sur les autres marchés, de l'Amérique latine, et de l'Afrique, puis procéder à la délocalisation dans divers pays asiatiques comme nous l'avons signalé, et enfin démultiplier la concurrence aux pays occidentaux via les nouveaux pays textiles de l'Asie.

C'est d'abord la Première Guerre mondiale qui a donné au Japon l'opportunité d'envahir les marchés asiatiques, faute de concurrence européenne, par *l'attrait du faible prix auprès d'une population peu regardante sur la qualité* (Allix et Gibert, 1956). Jacob (1934) souligne en plus l'impact de "l'in vraisemblable concours de circonstances" :

"Il n'y a pas de doute que , sans la guerre, l'industrie japonaise eut progressé, mais sur un rythme beaucoup plus lent. Un fait permet de mieux se rendre compte de l'in vraisemblable concours de circonstances qui favorisa cet essor et des habitudes commerciales qui sont encore celles d'aujourd'hui. Au début des hostilités, les industriels japonais achetèrent des quantités massives de coton et l'augmentation que subirent les cours de cette matière première, leur procura des bénéfices beaucoup plus considérables que ne leur auraient donné les filatures ou les tissages. Ces bénéfices furent employés à la création d'une grosse industrie..." (Jacob, 1934)

La Deuxième Guerre mondiale a pénalisé l'industrie cotonnière de l'Europe, non pas à cause du Japon, mais à cause de l'industrie textile des pays producteurs de coton (États-Unis, Brésil, L'Inde) qui a pu continuer à fonctionner à fond tout en étant coupée de la concurrence européenne sur les marchés de l'Inde et de l'Amérique latine (F.A.O., 1948).

3.3.6. Caractère ubiquiste de l'industrie textile

Le sort de l'industrie textile cotonnière nous semble être liée à plusieurs facteurs, sans qu'aucun soit rédhibitoire. L'histoire de cette industrie dans le monde tend à indiquer qu'il est loisible pour les pays de tirer parti au mieux de ses propres avantages dans certains de ces facteurs, compensant ainsi les désavantages dans d'autres. En rappelant le développement de cette industrie dans le Nord de la France au XIXème siècle, Lecomte (1900) semble avoir déjà perçu cette caractéristique :

"Mais il ne serait pas juste de restreindre à cette unique raison¹ la cause de l'extension de l'industrie cotonnière dans le nord de la France : la densité de la population qui facilite le recrutement des ouvriers ; la proximité des mines de houille à une époque où les communications étaient moins faciles qu'aujourd'hui ; les habitudes ouvrières dans un pays où les industries du lin, de la laine et du chanvre étaient en honneur depuis longtemps, devaient aussi entrer en ligne de compte." (Lecomte, 1900)

C'est ce qui a amené Allix et Gibert (1956) à souligner le caractère d'ubiquité de l'industrie textile et qui est confirmé par le fait que cette dernière est présente pratiquement dans tous les pays. Il ne faut cependant pas limiter la portée de ce caractère au développement de l'industrie textile. Il nous semble que cette caractéristique signifie aussi la souplesse d'adaptation dont dispose cette industrie pour faire face à une situation de concurrence par exemple. En d'autres termes, et c'est une vision positive que nous voulons faire partager, le fait d'accumuler un lourd désavantage sur un facteur particulier (par exemple le coût du travail) ne doit pas faire penser que l'industrie textile est condamnée pour autant : tout le problème est d'identifier les autres facteurs pour lesquels on dispose d'un certain avantage et d'œuvrer pour le renforcer encore. Il faut en particulier se souvenir du facteur de la "beauté" selon Crawford, que l'on pourrait traduire aujourd'hui par qualité et design, pour lequel les pays européens, en particulier la France, disposent encore d'une longueur d'avance.

Néanmoins, le degré de réussite semble tout de même dépendre de la capacité à répondre au mieux à plusieurs facteurs. La réussite de l'industrie textile du Japon, succès qui a préparé, peut-être en a-t-il été même à la base, le succès économique de ce pays aujourd'hui, a reposé sur un contexte favorable :

"Placée dans des conditions éminemment favorables à son développement : main-d'œuvre abondante et bon marché, proximité de houillères, facilité d'approvisionnement en cotons asiatiques, position géographique exceptionnelle pour l'écoulement des produits manufacturés, bénéficiant de surcroît d'un puissant esprit d'entreprise, l'industrie du coton vit ses progrès s'affirmer graduellement et devint la plus puissante des industries du Japon. C'est aujourd'hui

¹ Il s'agit de l'esprit d'imitation une fois qu'une initiative personnelle d'implantation industrielle est couronnée de succès par un individu pionnier.

l'une des premières du monde, et, sans nul doute, la plus dangereuse dans la concurrence internationale." (Senay, 1939).

Il n'est pas mentionné le rôle de l'État dans ce succès alors que nous l'avons évoqué pour ce pays et surtout dans les cas de l'Angleterre, de la Nouvelle Angleterre, en Inde, en Turquie...

3.4. L'État comme facteur de promotion de l'industrie textile

3.4.1. L'indispensable soutien de l'État ?

Les initiatives privées peuvent précéder l'intervention de l'État. C'est en général le cas en Angleterre et en Europe comme nous l'avons rappelé dans la Partie I : à titre indicatif, le démarrage de l'industrie textile moderne en France a beaucoup dépendu de l'initiative privée d'Oberkampf, et cette dernière a été préparée par bien d'autres auparavant.

Nous avons vu qu'en Nouvelle Angleterre, ce sont les initiatives privées qui se sont mobilisées afin de collecter les fonds pour réaliser des voyages d'étude en Europe, ramener le savoir-faire nécessaire, pour faire venir des ouvriers qualifiés de l'Angleterre, et bien sûr pour investir dans les premières usines textiles. Au Brésil aussi, ce sont les initiatives privées qui ont choisi de placer dans l'industrie textile les capitaux acquis à partir de l'exportation du café. En Inde, les capitalistes locaux ont très vite pris le relais des capitalistes anglais pour la modernisation de l'industrie textile. L'antériorité des initiatives privées n'est cependant pas une règle, nous avons vu aussi que l'État a pris souvent le devant. Le cas de la Turquie, du Japon sont tout à fait significatif à ce propos.

Non seulement, les initiatives privées ont précédé les actions de l'État, mais elles ont eu souvent à s'affirmer en dépit de l'opposition de l'État. Nous avons déjà mentionné les lois anti-coton, anti-industrie textile cotonnière, que ce soit en Angleterre ou en Europe, qui se sont imposées jusqu'au premier tiers du XVIIIème siècle.

Plus tard des décisions maladroites ont aussi bloqué le développement de l'industrie textile. En France, une politique maladroite de taxation du coton fibre importé a pénalisé le développement de l'industrie textile au début du XIXème siècle (Lecomte, 1900). En Inde, l'apologie du rouet par Gandhi est allée à contre courant du mouvement de modernisation de l'industrie textile. Plus près de nous, le choix du Mexique dans les années 1970-80 de soutenir l'utilisation des fibres synthétiques fabriquées à partir du pétrole a quelque peu nui à l'industrie textile cotonnière.

Force est de constater cependant que l'antagonisme entre l'État et l'industrie textile ne dura pas longtemps. Les travaux de recherche sont convergents pour montrer que les initiatives privées évoquées n'auraient pas survécu sans intervention, protectionniste, du Gouvernement des pays concernés. C'est aussi ce qui ressort de la Partie I de ce travail.

Partout, l'État finit par intervenir effectivement en faveur de l'industrie textile cotonnière, même s'il avait agi différemment auparavant. L'évolution de l'industrie textile a ainsi le plus souvent vogué à son début au gré des mesures de l'État. En France, les variations de la taxation au XIXème siècle ont eu un impact direct sur son industrie textile :

"...vers 1833, l'industrie du tulle ... s'était développée plus rapidement que celle de la filature et ... exigeait plus de filés fins que n'en fournissait notre industrie. Les pouvoirs publics levèrent la prohibition qui frappait jusque-là les fils n° 143 et au-dessus pour la remplacer par un droit protecteur ; il en résulta un certain trouble dans la filature du coton fin ; mais ce malaise passager s'atténua avec le prix des cotons filés ; le droit restant fixe, la protection fut bientôt équivalente à 4% de la valeur du produit, et la filature enfin put continuer la lutte contre les filatures anglaises." (Lecomte, 1900)

Ainsi donc, partout l'Etat a fini par s'impliquer dans le développement de l'industrie textile, il le fit suivant des modalités diverses, quoique avec une prépondérance nette pour le protectionnisme.

3.4.2. Les actions de l'Etat pour la promotion d'une industrie textile

Certains éléments tendent à indiquer le caractère incontournable du protectionnisme. Bairoch (1995) avec une certaine ironie fait savoir qu'au Brésil, le passage au protectionnisme date de 1879, à la suite d'une mission en Europe pour étudier les possibilités de libéralisation des échanges mais qui se convainquit au contraire des thèses protectionnistes pendant le séjour européen.

Il serait sans doute fastidieux de recenser toutes les actions menées pour promouvoir l'industrie textile. Signalons déjà qu'il est difficile de préciser où s'arrête la promotion et où commence le soutien au maintien de l'industrie textile, tant les actions sont durables.

3.4.2.1. Appui à la diffusion technique

L'aide à l'introduction et à la diffusion technique a été fréquente. En Égypte, nous avons indiqué que c'est Méhémet Ali qui fit introduire les techniques de filature moderne de l'Europe, à partir d'une première fabrique de soie établie en 1816 et convertie ensuite pour le filage du coton.

En France, en 1785, le gouvernement soucieux de doter l'industrie française de mécaniques à filature continue, accorda plusieurs privilèges importants (une prime d'encouragement, traitement annuel, l'octroi d'un local...) au mécanicien Miln qui s'était fait remarquer dans la construction de machine à filer le coton (Lecomte, 1900). On instaura ensuite, à partir de 1801, des concours de machines à filer pour faire progresser les techniques (Lecomte, 1900).

3.4.2.2. Aide à l'équipement

Les exemples d'une intervention de l'État pour aider à l'équipement des industries ne manquent pas. Nous avons signalé les premières importations d'usines de filature moderne au Japon dès 1868 et en Chine au début du XX^{ème} siècle. Au Brésil, l'importation de métiers à tisser manuel de l'Inde, à défaut de pouvoir faire venir les machines anglaises frappées d'interdiction d'exportation, entre aussi dans ce cadre.

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, le développement ou le redémarrage de l'industrie textile d'un pays peut provenir de l'aide fournie par d'autres pays. En la matière, ce sont les États-Unis, au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, qui ont fourni l'aide la plus significative dans l'équipement des usines avec d'énormes facilités de paiement. L'extrait de la déclaration du représentant des États-Unis à la Dixième Réunion plénière de l'ICAC de 1951 situe l'importance de cette aide :

"Les États-Unis se sont efforcés depuis la fin de la dernière guerre d'encourager la vente de machines textiles aux pays étrangers au moyen de prêts et de subventions. Du 1er Janvier 1946 au 30 Juin 1950, environ 14% du volume total d'exportations de machines des États-Unis, représentant approximativement 545 millions de dollars, ont été achetés au moyen de prêts et de subventions du Gouvernement des États-Unis..."

Les pays destinataires des équipements américains ne furent pas uniquement les pays asiatiques, mais il s'agissait aussi des pays européens ravagés par la guerre. Voilà qui illustre une fois de plus la facilité du transfert technologique, avec l'aide des pays que ce transfert fera concurrencer.

3.4.2.3. Avantager l'acquisition de fibre par l'industrie locale

Il s'agit d'une forme d'intervention à la limite du soutien et du protectionnisme et qui s'est appliqué dans les pays importateurs ou producteurs de coton. En France, au cours de la Première Guerre Mondiale, il fut créé un consortium ayant le monopole de l'importation du coton pour éviter la concurrence entre les industriels et le risque de faire monter les prix (H. Bloud, 1925). Le même dispositif fonctionnera de nouveau au cours de la Deuxième Guerre mondiale et au-delà, en France, mais aussi en Angleterre : l'objectif était d'acquiescer de meilleures conditions d'obtention de la fibre en traitant d'État à État, cela permettait aussi d'assurer un approvisionnement équitable au profit de toutes les entreprises.

Comme pays producteur, le Brésil a, entre 1958 à 1967, pris l'option de limiter les exportations de coton fibre afin de garantir l'approvisionnement de l'industrie locale (Ayer et Schuh, 1972). Les mêmes actions sont entreprises aujourd'hui dans de nombreux pays.

Au Zimbabwe, le Cotton Board (avant sa disparition en 1995) était sommé de livrer le coton fibre à un prix subventionné à l'industrie textile locale (ICAC, 1994 ; J. Macrae, 1995). L'Inde contrôle vigoureusement les exportations de coton pour assurer l'approvisionnement en matière première des filateurs. Au Pakistan, le système de livraison à bas prix de la fibre aux filateurs locaux permettrait à ces derniers de bénéficier d'un avantage de coût de 24% face aux concurrents (M. Lange, 1991). En 1995, lors de la forte hausse du prix du coton sur le marché international, le gouvernement de la Turquie a rapidement imposé de très lourdes taxes à l'exportation pour ne pas mettre leur industrie textile en situation de pénurie de matière première ; le Gouvernement de l'Inde fit exactement de même, le tout aboutissant à une situation de dédit des contrats d'exportation jamais vue auparavant.

L'option de privilégier ainsi l'industrie nationale dans l'approvisionnement en matière première est devenue monnaie courante, il s'agit cependant de mesures relativement récentes, car en 1937, le B.I.T discernait encore peu leur application :

"Vendre les matières premières indigènes ou coloniales à l'industrie nationale à un prix inférieur à celui que l'on exigerait de l'industrie étrangère constitue un traitement différentiel que les partisans du nationalisme économique n'ont pas encore songé à appliquer. Il est également très rare, dans le cas des matières textiles, que l'on impose une limite de volume quelconque aux exportations, ou que l'on alloue des contingents d'exportations à certains pays dans le dessein de désavantager l'ensemble des autres acheteurs étrangers ou certaines catégories d'entre eux." (B.I.T., 1937)

Quoi qu'il en soit, le résultat général est l'approvisionnement en matière première avec un prix inférieur au prix international, ce qui tend à justifier les dénonciations de protectionnisme de la part des autres pays.

Les actions évoquées révèlent une alliance de l'Etat avec l'industrie textile qui peut être, quoique pas obligatoirement, scellée au détriment des producteurs de coton. Ferguson A.F. & Co (1994) en signale le danger pour l'Inde. Jeune Afrique Économie dans son numéro du 15 mai 1995 a titré sur la *guerre du coton* au Sénégal pour évoquer le tiraillement entre l'industrie textile et la filière de production du coton fibre¹.

3.4.2.4. Des taxes intérieures favorables

Les taxes intérieures favorables ont stimulé soit l'importation de matériel d'équipement soit la fabrication des produits textiles.

Pour l'Égypte, nous avons souligné l'impact pour le développement de l'industrie textile de la suppression de la taxe de consommation appliquée aux produits fabriqués localement. La faveur fiscale s'applique aussi sur l'importation d'équipement des usines. L'essentiel du parc des équipements textiles de la Thaïlande a bénéficié de taxe d'importation préférentielle, ce qui a favorisé l'investissement (A. Phongsak, 1995). Il en a résulté une croissance fulgurante de l'industrie textile en Thaïlande au cours des dernières années. En 1989, ce pays n'avait que 80 entreprises avec 2,74 millions de broches installées, en 1993, on en trouve 131 firmes pour 3,68 millions de broches installées (ICAC, 1995).

¹ Depuis début 1995, sans doute en relation avec les prix élevés observés sur le marché international, l'État du Sénégal a modifié le mode de calcul du prix de cession de la fibre dans un sens jugé très avantageux pour l'industrie textile locale. La nouvelle mesure est justifiée par la nécessité de sauver une industrie pourvoyeuse de dizaines de milliers d'emplois dans le pays, mais la CFDT la considère comme responsable de la baisse de la production cotonnière (Éditorial du N°17 du Coton et Développement, 1996).

3.4.2.5. Protectionnisme contre l'entrée de produits étrangers

Le protectionnisme s'est cependant révélé vital pour l'industrie textile pour de nombreux pays. Nous avons cité de nombreux exemples dans la Partie I pour ne pas y revenir. Il serait sans doute faux de penser que tous les industriels du textile n'ont songé qu'au protectionnisme comme moyen pour se maintenir. Le rappel de la position de Jean Dolfus, un des pionniers de l'industrie textile en Alsace montre qu'il y a toujours des dissonances par rapport à la norme que la collectivité sait rarement entendre :

" Les barrières mises à la libre circulation de toutes les marchandises entraînent nos industries à la somnolence, à la moindre compétitivité. Nos produits sont trop chers. Lorsque nous fabriquons 0,20 F trop cher, qui paie les 0,20 F ? Les consommateurs, le pays. Si au contraire nos prix diminuaient, la consommation augmenterait, le bien-être avec lui et nos ouvriers, non seulement parce qu'ils seraient plus régulièrement occupés, parce qu'ils auraient plus de travail, un travail plus offert que demandé, mais encore parce qu'ils vivraient à meilleur compte, nos ouvriers donc prendraient une place de plus en plus avancée parmi les consommateurs" (citation par de Sahb, 1987)

La position de Jean Dolfus était cependant bien atypique. Sous certaines conditions, on peut se demander si elle pouvait être bonne. Selon G. Clark (1987), l'avantage de l'Angleterre, en termes d'efficacité du travail, par rapport aux autres nations (sauf celles de l'Asie) était tel que le protectionnisme était la seule solution qui restait à ces dernières de permettre à leur industrie de se maintenir :

"Yet, except for the asiatic countries, the low-wage competitors could survive only through tariff protection" (G. Clark, 1987)

Pour la période précédant la Guerre de Sécession, précisément au cours de la première moitié du XIXème siècle, la compétitivité de l'Angleterre sur les États-Unis est maintenant bien prouvée. Le protectionnisme octroyé au départ, en 1816, n'était pas seulement nécessaire pour protéger une industrie naissante, le temps de la laisser mûrir un peu, il était resté nécessaire au moins jusqu'à 1846, ce qui a justifié a posteriori les mesures protectionnistes effectivement prises. Pour les tissus plutôt grossiers, ce sont les droits d'entrée qui ont rendu les produits anglais largement plus coûteux que les produits américains (voir Tableau 2-1). La conclusion de K. Harley (1992) ne laisse pas d'équivoque :

"...an unprotected American industry could not have competed"

La chasse gardée des marchés coloniaux que les puissances européennes s'aménagèrent (Royaume Uni, France) relève aussi de protectionnisme mais qui a sans doute anesthésié la nécessaire réaction plus positive des industriels du textile pour faire face à une nouvelle situation de concurrence mondiale. Au Portugal, ce manque de réaction à l'évolution de l'industrie textile est l'un des éléments majeurs de l'inadaptation de cette industrie au marché européen après la Révolution des Oeillets et qui engendra de sérieuses difficultés financières (A. Pitcher, 1993).

Aux États-Unis, à partir de 1846, les droits d'entrée ont certes été réduits de manière très importante, à un moment où les entreprises américaines ont eu le temps de réduire leurs coûts de production, mais le protectionnisme reprendra de plus belle bien au-delà du milieu du XIXème siècle : les tarifs McKinley¹ de 1892 et les tarifs Hawley Smoot de 1930 indiquent que la cessation du protectionnisme dans le domaine du textile relève plutôt d'affaire récente (B.I.T., 1937). L'exemple des États-Unis est le cas le plus complet que nous ayons pour montrer la vigueur avec laquelle le protectionnisme fut appliqué en faveur de l'industrie textile et ce pendant plus d'un siècle si on ne compte pas les courtes périodes de réduction des droits d'entrée.

¹ alors Gouverneur de l'Ohio, puis 25ème Président des USA

Il est intéressant de remarquer que les États-Unis se posent aujourd'hui sur la scène internationale comme le pourfendeur du protectionnisme, notamment dans le domaine textile, c'est l'une des ironies que nous réserve l'histoire du coton/Textile. L'autre ironie, toujours en restant dans le même domaine, concerne le Japon, qui traîne l'image, sans doute justifiée aujourd'hui, du pays fortement protectionniste. Pourtant, ce pays a été celui qui a été le plus frappé par les mesures protectionnistes de ses pays clients (B.I.T., 1937). En 1936, sur 106 marchés, 33 avaient établi des droits de restriction, et 43 avaient imposé des quotas d'importation (F.A.O., 1948). Ce sont ces mesures qui ont certainement préparé très tôt les Japonais à la délocalisation réalisée d'abord pour l'industrie textile. Il est probable que c'est aussi cela qui a été à l'origine d'un savoir-faire dans l'internationalisation des affaires, l'une des bases du succès économique du Japon. Crawford (1948) a évoqué la succession de paradoxes dans les affaires du coton/textile dans le monde, l'évolution de l'économie du Japon liée à l'industrie textile en est une illustration qui prête à méditation.

Ce que nous présentons comme des ironies de l'histoire n'attestent simplement que le protectionnisme n'est pas un phénomène figé, qu'il est évolutif, et que son stade ultime d'évolution est le libre-échange au bout d'une certaine durée du protectionnisme. Ce caractère évolutif au gré de l'avancement de l'industrie textile du pays qui l'opère n'est pas une remarque récente :

"Les pays à leur début, en matière textile, imposent les articles communs déjà confectionnés, les articles filés étant admis en franchise. Puis au fur et à mesure du développement du tissage les gros articles filés sont taxés, les tissus plus fins sont frappés et finalement les articles filés de bonne qualité sont touchés à leur tour par les droits d'entrée quand l'industrie nationale complètement organisée est capable de produire tous ces articles." (Jacob, 1934)

L'Angleterre fournit l'exemple typique du parallélisme du développement de l'industrie textile cotonnière et de la réduction des droits d'entrée frappant les cotonnades en provenance de l'Inde:

"lorsque la Grande Bretagne eut assuré ses positions dans l'Inde suffisamment assujettie pour que les produits anglais y fussent imposés (en Inde)...bref quand le marché s'élargit démesurément sans rival redoutable en perspective, ...que le tarif douanier sur les cotonnades s'abaissa : déjà de 70% à 17,5% en 1825, puis 5% en 1852. La Grande -Bretagne se sent assez forte alors pour développer un libre-échange qui n'est guère qu'un vaste échange britannique." (Allix et Gibert, 1956)

En Inde, en dépit d'une campagne de boycottage des produits textiles importés afin de promouvoir la production nationale en Inde, il était apparu encore nécessaire de mettre en œuvre une politique de protectionnisme, dont l'application était différenciée en fonction des provenances suivant le degré de compétitivité des concurrents étrangers :

"Plus profonde a peut-être été, la modification du marché hindou depuis 1928. Les droits d'entrée décrétés en 1927, à l'instigation des nationalistes, se montrèrent insuffisants à arrêter l'afflux des tissus anglais et japonais. La campagne de Gandhi en 1930 préconisant le boycottage des filés et tissus étrangers de toute origine amena une amélioration de la situation locale et une réduction massive des importations. La Grande Bretagne supporte la presque totalité de la diminution des importations. Le Japon maintient ses positions de 1929...Récemment (en juin 1933) l'industrie cotonnière anglaise a enregistré aux Indes, un sérieux avantage sur le Japon. Le Gouvernement des Indes procéda en effet à une révision de ses tarifs douaniers concernant les articles de coton et augmentent considérablement les droits des marchandises de provenance non-britannique."

Le protectionnisme appliqué sur l'industrie textile se révèle donc être un phénomène universel, durable mais évolutif.

3.4.3. Justifications économiques

3.4.3.1. L'impact économique

L'implication de l'État, universelle à notre avis, provient de l'impact économique de l'industrie textile, nous avons déjà fourni beaucoup d'information sur l'impact du développement de l'industrie

textile dans beaucoup de pays pour ne pas y revenir. Elle provient aussi de la perception d'une industrie facile à réaliser.

Le facteur principal du développement de l'industrie textile est lié à sa spécificité d'une exigence relativement limitée en capital, à la fois humain et financier. Cette caractéristique lui confère le trait d'une industrie pionnière qui ne pouvait laisser indifférent :

"Quand un pays s'industrialise, il commence généralement par l'industrie textile et plus particulièrement l'industrie cotonnière, qui présente l'avantage d'occuper une main d'œuvre et peu spécialisée, d'absorber des capitaux très importants sans doute, mais moins considérables que ceux requis par les autres industries" (INSEE, 1948)

Ce que l'industrie textile a finalement apporté au développement économique du Japon ne pouvait qu'inciter bien d'autres pays à emprunter le même chemin :

"le Japon illustre de façon toute particulière ce fait constant que le travail textile est le plus indiqué pour un pays qui pauvre en matières premières s'industrialise pour faire vivre une population grandissante" (Allix et Gibert, 1956)

Ce qui se passera plus tard à Hong Kong, en Corée, à Taïwan. Le cas de Hong Kong est sans doute le plus révélateur, sans ressources, ce pays ne pouvait que valoriser le savoir-faire dans le textile apporté avec les exilés¹ du ShangHai.

3.4.3.2. Justification par le caractère industrialisant

Le caractère pionnier de l'industrie textile lui donne aussi rapidement la propriété industrialisante, renforçant la perception de l'importance économique de cette industrie :

"For most of the countries I studied, factory production of textiles was a first step on the path to industrialisation". (G. Clark, 1987)

"La dispersion de l'industrie cotonnière a été due en partie au fait que les pays sur le point de procéder à leur industrialisation ont souvent commencé par créer des industries textiles" (F.A.O., 1948)

"De nos jours, comme dans le passé, la plupart des pays débutent dans leur révolution industrielle en créant une industrie textile nationale." (B.I.T., 1937)

Kloboukof et al (1995) rappellent comme nous que l'industrie textile a été la première industrie dans le sud-est asiatique. L. Carroué (1994) pour sa part relie la stratégie de la recherche des coûts salariaux bas (donnant l'internationalisation des industries textiles) à la volonté des gouvernements des PVD à développer leurs bases industrielles. Ce que nous avons évoqué pour la Nouvelle Angleterre, puis pour le Sud des États-Unis, nous semble confirmer la vision industrialisante par le textile :

"Cotton textiles brought the Industrial Revolution to America between the War of 1812 and the Civil War." (K. Harley 1992)

Au Brésil, en 1934, l'industrie Textile était la première industrie du pays avec 369 manufactures, 2700 000 broches et 185 000 ouvriers (I.I.A., 1936).

Il ressort alors comme un fait général que la transformation industrielle du coton joue un rôle majeur dans le développement économique :

¹ A ce titre, une anecdote mérite d'être rapportée. Peu avant la chute de ShangHai, un industriel du textile restait encore confiant et il fit la commande d'une nouvelle installation des États-Unis. Lorsque la chute de la ville devenait imminente, l'industriel put *in extremis* faire livrer à HongKong, ainsi débuta la nouvelle vague de l'industrie textile de ce territoire.

"Processing of cotton has played in recent years an important part in the development of developing countries, as it had in earlier years in Europe and Japan." (ICAC et FAO, 1993)

L'observation de la divergence d'évolution des industries textiles de l'Europe et du Japon donne un autre éclairage sur le caractère industrialisant de l'industrie textile. Lorsque l'industrie textile se développa à vive allure au Japon, elle était la première industrie du pays en accaparant l'essentiel de la main-d'œuvre industrielle. Elle venait concurrencer sérieusement l'Europe où cette industrie avait déjà vu sa place économique relative décroître. Les chiffres pour 1934 confirment cette divergence d'évolution. Au Japon, l'industrie textile occupait alors 50% de la main-d'œuvre industrielle alors qu'en Angleterre, cette même industrie n'occupait que 10-15% de cette main-d'œuvre (I.I.A., 1936). Or, quelques décennies auparavant, l'industrie textile européenne avait simplement le même rôle en terme d'employeur industriel qu'au Japon en 1934. Nous voyons là le rôle industrialisant de l'industrie textile qui a pour conséquence la réduction relative de sa place économique avec le temps : nous verrons plus en détail dans la Partie III cette relation entre développement économique et industrie textile, négative à partir d'un certain niveau de développement économique .

La perception du caractère industrialisant de l'industrie textile peut avoir été à l'origine de l'universalité de l'intervention de l'État en sa faveur.

3.4.3.3. La désindustrialisation sanction du libre-échange ?

Une justification de l'intervention de l'Etat provient du résultat négatif obtenu lorsque le protectionnisme n'est pas appliqué : la désindustrialisation a souvent été la sanction d'une absence de protectionnisme.

L'industrie textile de l'Angleterre a commencé son déclin peu avant la Première Guerre mondiale, mais ce déclin s'est surtout accentué pendant la période d'entre les deux guerres, puis après la Deuxième guerre mondiale. Ce fut avant tout la conséquence de l'entrée en franchise ou à droit limité des produits textiles des pays dits à bas salaires du Commonwealth. Lorsque la perte de marché fut telle qu'il fallait réagir, le réflexe de cette industrie textile menacée fut de requérir le protectionnisme, mais ce dernier ne sera pas appliqué ni avec suffisamment de vigueur ni suffisamment tôt, et l'industrie concernée ne réussira pas à se relever.

C'est ce phénomène qu'A. Singh (1977) a appelé désindustrialisation textile et qui s'est opérée auparavant dans les ex-Indes britanniques lors de l'invasion des produits textiles du Manchester. Dans les ex-Indes Britanniques, la levée en 1813 du monopole commercial attribué à la Compagnie des Indes Orientales qui prohibait l'importation des produits textiles eut pour conséquence de voir affluer ces derniers : 1 million de yards en 1814, 13 millions en 1820, 51 millions en 1830, 995 millions en 1870 et 2050 millions en 1890 (Bairoch, 1995). La comparaison des productivités laissait peu de chance aux industries locales : la productivité d'un ouvrier britannique était de 10-14 fois celle d'un indien en filage de fil moyen, l'écart était de 1 à 200 voire 300 pour le fil fin alors que les écarts de salaire étaient moins prononcés à l'époque. Une telle invasion mit à l'étouffoir une industrie locale jusqu'alors florissante, entraînant la mort des villes qui en vivaient, comme Dacca.

Les ex-Indes Britanniques ne furent pas seuls à souffrir de cette invasion des textiles qui furent exportés à près de 67% en direction des pays qu'on appellera plus tard le Tiers monde. La Turquie en souffrit aussi du fait d'un libre échange en vigueur depuis 1536 avec la signature d'un traité de commerce avec la France et surtout à partir de 1790 où les droits d'importation et d'exportation fixés furent très bas , autour de 3% (Bairoch, 1995). Ces conditions ne furent abrogées que par le traité de Lausanne en 1923, mais entre temps, les plus belles manufactures disparurent et l'industrie textile ne commencera à se développer de nouveau qu'à partir de cette date, et surtout à partir des années 40. La sentence de Bairoch (1995) est sans appel :

"Le libre échange est appliqué en Turquie et qu'a-t-il produit ? Il a détruit quelques-unes des plus belles manufactures du monde." (p.52)

Il y eut d'autres victimes de la désindustrialisation : en Amérique latine, au Moyen Orient. En Afrique occidentale, nous avons aussi signalé le même phénomène de "désindustrialisation". Seuls les pays plus éloignés des côtes ont connu un sort meilleur.

Sans être très explicites, Kloboukof et al (1995) évoquent tout de même la nécessité d'une protection lorsqu'ils attribuent à l'absence d'une politique volontariste cohérente les échecs de développement de l'industrie textile en Afrique sub-saharienne, à l'exception du Nigeria. L'élément particulièrement manquant dans la volonté politique touche selon eux aux importations illégales de produits textiles, les arrivages de friperie (phénomène très spécifique à l'Afrique), qui nuisent directement à l'industrie textile locale.

Le protectionnisme semble être incontournable pour permettre un réel développement de l'industrie textile, ce que Bairoch (1995) constatait pour le développement industriel en général :

"le protectionnisme a toujours coïncidé dans le temps avec l'industrialisation et le développement, s'il n'en est pas à l'origine" (Bairoch, 1995, p. 80)

A. Singh (1977) va même plus loin en laissant entendre que le protectionnisme est aussi nécessaire pour empêcher le déclin total d'une industrie en phase de déclin. En analysant la désindustrialisation textile de l'Angleterre qu'il considère comme signe d'un déséquilibre structurel que le marché n'est pas capable selon lui de corriger, il attribue à la foi en le libre-échange la responsabilité du phénomène de désindustrialisation :

"Once the economy is in long-run disequilibrium, for whatever reason, continued participation in international economic relations on the same terms as before may produce a vicious circle of causation. As a consequence, a country in a weak competitive position may have balance-of-payments difficulties, which lead the government to have a lower level of demand, which leads to lower investment and hence lower growth of productivity and continuing balance-of-payments difficulties. There may be no automatic market mechanism to correct the disequilibrium."

"...for a number of reasons, Britain's industrial economy has been weak relative to that of its main competitors. Consequently liberalisation of trade has been detrimental to British industry, since it has inevitably led to a much faster increase in imports of manufactures without a concomitant rise in exports." (A. Singh, 1977).

3.4.3.4. Injustification théorique du protectionnisme ?

La justification du protectionnisme paraît d'autant plus difficile que la justification de son contraire, le libre-échange, paraît bien acquise, notamment aux yeux des disciples de la théorie classique. Or il ne semble pas que le père de la théorie classique de l'économie ait été à ce point favorable au libre-échange. Goldsmith (1995) dans sa relecture d'Adam Smith rappelle que Smith percevait l'aspect irréaliste du libre échange :

"Smith also recognizes, however, that free international trade is not realistic...He does not think as a rule that government ought to open their national markets unilaterally"

les mots d'Adam Smith étaient précisément :

"The very bad policy of one country may thus render it in some measure dangerous and imprudent to establish what would otherwise be the best policy in another"

On peut dire qu'Adam Smith prenait en compte la difficile coopération entre les pays procédant aux échanges et qu'il voyait pour un pays les dangers d'un alignement unilatéral sur les règles du libre-échange. Ce n'est finalement qu'une anticipation de ce que la théorie des jeux formalisera bien plus tard, à savoir que le nationalisme fréquent d'un pays conduit à opter pour des solutions (protectionnismes au lieu du libre-échange) qui ne sont pas optimales si on se réfère à l'ensemble des pays. La réalité d'une hétérogénéité entre les pays, par exemple pour ce qui concerne leur degré

d'avancement dans une même industrie, fait cependant percevoir¹ l'imperfection de la concurrence, ce qui renforce la réticence d'un pays à coopérer, par crainte de se trouver dans le rôle du perdant.

Ainsi, la théorie des jeux permet de comprendre pourquoi la non-coopération peut être préférée par les pays pris individuellement, alors que la théorie de la concurrence imparfaite, étendue des entreprises aux pays, renforce la préférence pour la position de la non-coopération lorsqu'un pays ne se sent pas en posture suffisamment avantageuse. Il en découle que le protectionnisme a toujours été préféré au libre-échange, du moins jusqu'à un certain moment. En d'autres termes, le libre-échange est la revendication des plus forts, alors que le protectionnisme est l'arme des plus faibles. Cela semble être confirmé par le parallélisme entre le développement économique et le processus de réduction des droits de douane appliqués par l'Angleterre sur les textiles indiens importés, phénomène qui a été observé dans d'autres pays :

"Most nations have followed Britain's example : rather than opening their market *before* their economies were industrialized, they, too, have waited until their industries seemed strong enough to stand the competition". (Goldsmith, 1995)

Nos observations correspondent à ce qui a été avancé par les tenants de la protection de l'industrie dans son enfance. Le raisonnement sous-jacent est qu'il faut être prêt avant de concourir avec les autres, il suggère qu'il faut s'apprêter, qu'il faut s'abriter des autres afin que la période de préparation ne soit pas perturbée par les agissements des concurrents.

En définitive, la théorie économique, en l'occurrence la théorie des jeux, ne justifie certes pas l'option quasi universelle, du protectionnisme car elle indique que la solution de la coopération qu'est le libre-échange est meilleure. Cette théorie dit certes que par l'échange d'information, en la circonstance il s'agit de négociations internationales, on peut atteindre la solution optimale mais elle fait l'impasse sur les difficultés humaines liées aux négociations. Par contre, la même théorie permet de comprendre pourquoi les pays ont toujours préféré se détourner de la solution de coopération au profit de la non-coopération, la perception de l'imperfection de la concurrence, du fait de l'hétérogénéité ou de l'inégalité des pays, renforce encore plus le choix de la non-coopération.

Adam Smith sentait bien cela. Il ne demandait pas l'engagement unilatéral dans le libre-échange, ce serait suicidaire pour le pays qui s'y risquerait. Le libre-échange n'est valable que s'il est appliqué par tous et en même temps, mais Adam Smith comprenait les réticences que chaque pays pouvait ressentir à ne pas le faire. Aussi, sans dire que l'attitude de l'État dans la promotion de l'industrie textile cotonnière était fondée économiquement, peut-on au moins indiquer qu'elle était rationnelle.

3.5. Conclusion partielle

L'industrie textile cotonnière existe pratiquement dans presque tous les pays industriels ou cotonniers. Cela provient d'une grande facilité d'entrée en comparaison des autres industries, du fait de l'absence de barrière technologique, de la grande souplesse de combinaisons technologiques, de la faible exigence en capital tant financier qu'humain. Par ces caractéristiques, l'industrie textile

¹ Une telle perception révèle, comme le suggère Goldsmith (1995), le fait que les gouvernements ont tendance à considérer les échanges comme un jeu à somme nulle, et non à somme positive :

"Government are apt to treat foreign trade as a zero-sum game where gains come to loser's expense, and not as the win-win situation that exists in a world without policy. No matter how persuasive the rationale for free trade is in the abstract, political pressure makes state intervention hard to avoid in practice. Political leaders are leery to open markets if the result is to be the death of an important industry due to foreign competition. They are likely to try to defend and encourage home industries at the expense of those of other countries, often as a means other than military force of expressing natural power" (Goldsmith, 1995).

cotonnière acquiert les traits d'une industrie industrialisante, surtout dans les pays qui disposent déjà de la matière première.

Le développement effectif de l'industrie textile dépend d'un grand nombre de facteurs, sans en dépendre principalement de l'un d'entre eux. C'est une deuxième caractéristique favorable à la grande diffusion géographique de cette industrie. La proximité de la matière première a constitué sous certaines circonstances un avantage, mais son éloignement aujourd'hui n'est pas rédhibitoire. Le coût du travail a été un facteur de compétitivité jusqu'à une date relativement récente. Il est moins déterminant aujourd'hui car la part de la main-d'œuvre dans le coût total des produits textiles a baissé alors que l'avance technologique peut permettre de compenser le désavantage du coût de travail, et enfin parce que le salaire n'est pas forcément l'indicateur le plus adapté pour situer le coût du travail, la notion d'efficacité du travail semble être une notion plus englobante à ce propos. Il y a un certain consensus sur l'importance du facteur technologique. Finalement, ce facteur n'a-t-il pas été à la base d'une révolution au niveau de l'industrie textile au XVIIIème siècle ? Sans nier l'importance de ce facteur, nous avons mis en exergue le fait que l'expression de ce facteur exige le respect d'autres facteurs.

Il ressort que l'industrie textile a alors la possibilité de se développer effectivement dans beaucoup de pays, chacun peut valoriser au mieux les facteurs à son avantage pour compenser les facteurs qui sont à son désavantage. Cette analyse permet de comprendre que l'industrie textile peut être prospère dans des conditions très diverses.

L'État fait partie des facteurs dont l'industrie textile a besoin pour se développer, il est même tentant d'indiquer qu'il est le seul facteur rédhibitoire. Toutes les industries textiles du monde ont bénéficié des interventions de l'État, souvent dès le départ, même si parfois les initiatives privées ont précédé l'État ou que l'État avait joué plutôt un rôle antagoniste. Les interventions de l'État se sont exprimées pour appuyer la diffusion technique, aider à l'équipement, avantager l'acquisition de la matière première. Mais les interventions les plus fréquentes et les plus universelles correspondent au protectionnisme pour pénaliser l'entrée des produits concurrents. Les cas que nous avons examinés nous amènent même à souligner qu'il s'est le plus souvent agi de protectionnisme à la fois durable et rigoureux. A contrario, notre analyse met en évidence les échecs de développement de l'industrie textile, ou la désindustrialisation, lorsque les actions de l'État étaient défavorables ou incohérentes.

Le fréquent recours au protectionnisme observé dans la réalité se heurte aux recommandations habituelles des tenants de la théorie néoclassique. Cela doit être nuancé car une relecture de la Richesse des Nations montre qu'Adam Smith était loin d'être inconscient des difficultés de l'application du libre-échange à l'échelle mondiale, anticipant du coup ce que la Théorie des jeux permet de comprendre aujourd'hui : il percevait bien le caractère suicidaire d'un engagement unilatéral pour un pays, et il était conscient des difficultés de coopération internationale pour l'application du libre-échange

Pour y voir clair dans le phénomène du protectionnisme, il est important d'en distinguer deux étapes, même si dans la réalité les deux étapes peuvent se confondre. Il y a d'abord l'étape du protectionnisme pour le développement de l'industrie et celle pour la défense d'une industrie développée mais menacée par de nouveaux entrants. Pour un pays donné, ces étapes correspondent à des niveaux de développement économique différents, ou plus précisément à des structures économiques distinctes, de sorte que le protectionnisme auquel on recourt répond aussi à des justifications différentes.

Lorsqu'on cherche à promouvoir l'industrie textile dans un pays, il s'agit le plus souvent d'une première phase d'industrialisation pour dépasser le niveau de la simple production primaire. Le développement de l'industrie textile est alors souvent l'élément principal d'une stratégie d'industrialisation dans le cadre d'une politique de développement économique : cela procède des caractéristiques de facilité et d'ubiquité propres à cette industrie. La justification de l'implication de l'État est alors à rechercher dans la perception du caractère stratégique du développement de l'industrie textile et dans la nécessité d'assister cette dernière. Les faits tendent à confirmer cette nécessité de soutien, dans la mesure où tous les pays qui ont réussi le développement de l'industrie

textile ont vu les pouvoirs publics intervenir de manière vigoureuse et durable, alors qu'à l'opposé l'indifférence de l'État ou une politique incohérente de sa part ont toujours été sanctionnées par des échecs. Sur le plan théorique, il nous semble que l'intervention de l'État au stade de développement de l'industrie textile s'explique par la perception de la concurrence imparfaite, mettant en compétition de nouveaux entrants avec des pays déjà ancrés dans l'industrie concernée et disposant forcément d'un avantage de productivité et de compétitivité. Le protectionnisme dont a joui l'industrie textile se justifie alors par la notion de la protection d'une industrie dans son enfance (sauf que cette enfance peut durer plus longtemps qu'on ne le pense), notion qui n'est pas sans rationalité.

Enfin, signalons que si l'intervention de l'État peut paraître nécessaire, elle n'est en aucun cas suffisante pour assurer un développement réel de l'industrie textile cotonnière. Le rappel historique de plusieurs cas souligne la nécessité d'un raisonnement des interventions en fonction du contexte.

Nous nous sommes limités dans cette partie aux interventions de l'État dans la promotion de l'industrie textile. Dans la réalité, ces interventions se sont poursuivies bien au-delà de cette phase de promotion, nous procéderons à leur analyse économique dans la partie suivante.

4. Conclusion de la Partie II

Dans cette Partie II, nous nous sommes efforcés d'analyser les raisons économiques pouvant justifier les interventions des pouvoirs publics dans le domaine de la production/exportation de coton et de l'industrie textile cotonnière. Nous avons étudié les deux domaines de manière séparée car ils relèvent de secteurs économiques différents pour lesquels les justifications des interventions sont différentes.

Dans le domaine de la production cotonnière, nous avons commencé par rapporter les fondements des oppositions aux interventions de l'État. Ces oppositions relèvent de la théorie néoclassique privilégiant la régulation par la *main invisible* et tendant à opposer l'État et le marché ou les initiatives privées. C'est dans cette optique qu'on peut comprendre la critique assez généralisée adressées aux organismes para-étatiques liés à la production/exportation de coton, aboutissant notamment au démantèlement de nombre d'entre eux, en particulier les "Cotton Boards".

Les fondements économiques des opposants aux interventions des pouvoirs publics dans le domaine de la production/exportation de coton sont cependant discutables. Ils misent essentiellement, pour ne pas dire exclusivement, sur le marché, en occultant les imperfections de fonctionnement des marchés et la dépendance de ces derniers vis-à-vis d'autres facteurs. Le bon fonctionnement des marchés requiert le respect de conditions préalables qui ont ainsi le caractère de biens publics et qui ont pour effet de rendre les transactions possibles ou à moindre coût.

Ces conditions peuvent concerner les infrastructures de communication, ou l'établissement d'institutions nouvelles (comme tout simplement l'organisation de marchés physiques pour permettre à l'offre et à la demande de se rencontrer). Cela peut concerner aussi la mise en œuvre de règles institutionnelles acceptables et admises par les opérateurs et assurant ces derniers de retrouver leurs propres intérêts. On peut citer les exemples de la répartition des zones de commercialisation de coton-graine ou d'égrenage pour assurer une concurrence limitée et inciter alors à entrer dans le marché pour acheter. Dans la réalité, l'imposition de règles de prix fixe ou de prix minimum en même temps qu'une répartition spatiale des marchés permet de limiter les risques des producteurs qui viennent à ces marchés pour y vendre : la conjonction des deux mesures contribue alors à sauvegarder les intérêts des deux parties concernées.

La fourniture de biens publics ne se limite pas seulement à rendre possibles les transactions à un moment donné, elle vise aussi et surtout à les pérenniser, ce qui suppose la mise en œuvre de stratégie pour construire une compétitivité. Fondamentalement, il s'agit de réunir les conditions assurant dans la durée les intérêts des producteurs de pouvoir produire du coton, et ceux des acheteurs de pouvoir en acheter. Ainsi s'intègrent les actions destinées à promouvoir la productivité ou la compétitivité au niveau des producteurs d'une part et d'autre part les actions au profit des acheteurs/utilisateurs ou exportateurs. Dans le cadre de ces dernières actions, on peut évoquer en particulier la politique de taxation, plus ou moins différenciée suivant qu'on veut favoriser l'utilisation locale ou l'exportation. On peut aussi évoquer les efforts consentis pour assurer une image de qualité du coton fibre.

C'est dans le domaine de la promotion de la productivité ou de la compétitivité où les actions de l'État peuvent être très diverses. Elles peuvent correspondre effectivement à la génération de biens publics, comme la réalisation de la recherche agronomique afin d'améliorer les itinéraires techniques pour assurer de meilleurs niveaux d'optima techniques et économiques, c'est aussi le cas de la diffusion des acquis de la recherche à travers l'encadrement des paysans et la formation. C'est aussi une action de création de bien public quand il s'agit de mettre en place les institutions pour permettre aux producteurs de disposer des intrants nécessaires pour appliquer les nouveaux acquis dans le domaine de la production. A titre indicatif, ces institutions peuvent être financières pour permettre la réalisation de crédit, elles peuvent être commerciales pour la production ou l'importation d'intrants, engrais, insecticides ou semences.

Il peut s'agir aussi d'actions relevant plus d'incitations économiques visant chaque producteur, dans le but de rendre les coûts de production artificiellement moins élevés, à travers la subvention par exemple, afin de faire produire davantage.

Le caractère de bien public des produits visés par beaucoup d'actions menées par les pouvoirs publics justifie l'intervention de ces derniers, car il n'est pas réaliste de penser que les intérêts privés acceptent ces investissements qui peuvent profiter à leurs concurrents directs. Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'est pas justifié pour l'État de mener des actions sans caractère de bien public mais à connotation d'incitation économique plus marquée. La réalité de contraintes diverses auxquelles doivent faire face les paysans producteurs peut justifier les actions de l'État pour les alléger. Dans le cas de la production cotonnière par de petits paysans à ressources limitées, l'aversion au risque, les contraintes de liquidité... font écarter de l'optimum de production, une façon de s'approcher de cet optimum passe alors par des actions destinées à soulager les contraintes ou réduire les effets de ces contraintes.

De manière globale, on peut admettre que les actions de l'État concourent en fait à soulager les contraintes à deux niveaux, et que l'Etat est seul en mesure de les mener. Les actions visant des effets à caractère de bien public participent à soulager les contraintes au niveau de l'environnement économique général. A l'opposé, les actions relevant plus d'incitation économique s'attaquent plus à soulager les contraintes spécifiques rencontrées au niveau des exploitations cotonnières.

Les contraintes évoluant dans le temps, que ce soit au niveau global de l'économie ou au niveau des exploitations cotonnières, ne serait-ce que comme résultat des actions antérieures des pouvoirs publics, les interventions de l'État doivent aussi évoluer dans le temps. Ces interventions nous semblent alors devoir être perçues comme un processus, et non comme un paquet figé. En justifiant l'implication de l'État dans la réduction ou la suppression de contraintes qu'il est le seul à vouloir ou pouvoir conduire, nous percevons aussi le terme du processus des interventions de l'État.

L'étape ultime de ces interventions est assurément la situation où plus aucune contrainte nécessitant la participation des pouvoirs publics ne subsiste. En d'autres termes, le retrait total de l'État dans les affaires du coton correspond à l'étape ultime d'un processus d'intervention, un but dirons-nous. Le rappel de l'histoire cotonnière dans plusieurs pays d'une part, l'analyse des cas de pays cotonniers où le rôle de l'État est très réduit d'autre part, nous confortent dans cette idée de processus d'intervention décroissante de l'État. L'évocation des résultats pour le moins mitigés des pays ayant procédé brutalement au retrait massif de l'État dans les affaires du coton témoigne de l'importance de respecter le rythme de ce processus.

Nous percevons du même coup la divergence de cette perception avec les points de vue tendant à faire passer le retrait de l'État comme un moyen dans la promotion de la production/exportation cotonnière. En d'autres termes, les discussions sur la nécessité de l'intervention de l'État ou sur le retrait de ce dernier portent certes sur une même problématique mais avec la prise en compte implicite de contextes différents : il est nécessaire que l'État se retire si aucune contrainte n'exige son intervention, il est par contre nécessaire que l'État s'implique s'il demeure des contraintes dépassant les possibilités d'appréhension des opérateurs privés. En définitive, ces discussions seraient plus fertiles si elles s'attachent à faire une analyse plus objective de la situation des contraintes dans un contexte donné.

Ce sont les contextes qui exigent l'intervention des pouvoirs publics dans les affaires du coton. Le rappel sur la genèse de cette intervention dans plusieurs pays, à la demande des opérateurs privés, souligne la défaillance du seul marché à promouvoir une production/exportation de coton. Il indique aussi la complémentarité du marché et de l'État qui infirme l'idée trop simplificatrice de leur antagonisme. En ce sens, il convient moins de débattre du principe de la privatisation, que du processus et des modalités qu'il faut envisager pour sa réalisation :

"Donors must consider not only the principle of privatization, but its pace and pattern..."(Lele et Christiansen,1989)

Cette remarque est conforme à l'avertissement de Upton (1992) à propos de la privatisation de la fourniture en intrants aux agriculteurs africains :

"The approach of simply withdrawing government services is likely to result, at least temporarily, in the collapse of the distribution system with consequent damaging effects on agricultural production."

Notre analyse nous conduit à suggérer que le processus et les modalités doivent passer par une résorption progressive des contraintes nécessitant l'intervention des pouvoirs publics.

L'intervention des pouvoirs publics dans les affaires du coton, si elle paraît nécessaire n'est pas pour autant suffisante pour assurer le développement de la production/exportation de coton. Notre vision à partir des contraintes à lever nous permet de distinguer les actions efficaces pour leur impact effectif sur des contraintes réelles. De ce point de vue, il n'y a pas d'efficacité ou inefficacité absolue d'une mesure, tout dépend du contexte dans lequel elle est appliquée, et surtout, tout dépend des autres mesures prises ou pas simultanément.

La réalité est qu'en effet la progression de la production est souvent limitée par un ensemble de contraintes, et non pas par une seule. Ceci conduit à admettre le principe qu'une politique de développement de la production cotonnière doit être fondée le plus souvent sur une combinaison d'actions, qui, pour être efficaces, doivent être complémentaires. La spécificité des contraintes rencontrées dans des contextes différents nous fait donc douter des recommandations sous forme de panacées, limitées le plus souvent à une seule mesure quels que soient les contextes.

Une politique efficace de développement de la production cotonnière doit être complète, pour prendre en compte les diverses contraintes, et cohérente, afin que les actions menées soient effectivement complémentaires, synergiques même et non antagonistes. Sa définition ne peut résulter que d'une analyse des contraintes rencontrées dans un contexte donné. Notre travail propose une grille d'analyse en catégorisant les divers types de contraintes qui sont liées aux imperfections de marchés, aux coûts élevés de transaction mais aussi à la rentabilité relative de la production cotonnière. Nous avons fourni des exemples d'illustration à partir des actions effectivement menées en divers lieux et époques. Nous avons aussi apporté des éléments d'analyse économique pour mieux cerner l'efficacité attendue des actions concernées. Bien que encore incomplète, même si davantage d'exemples d'actions serait souhaitable, nous pensons que la grille proposée peut être utile pour aider à analyser une politique existante ou pour bâtir une nouvelle politique.

Le développement de l'industrie textile dans pratiquement tous les pays produisant du coton ou disposant d'une industrie est lié à deux caractéristiques de cette industrie. C'est la facilité d'entrée dans cette industrie qui est la raison principale de toutes les initiatives pour la développer. Cette facilité d'entrée repose sur plusieurs facteurs favorables. D'abord, il n'y a pas de barrière technologique depuis un siècle et demi. Ensuite, l'exigence en capital est faible. Comparativement aux autres industries, l'exigence en capital financier est limitée en absolu, cette limitation peut être accentuée par la disponibilité de matériel d'occasion encore moins coûteux, par la grande souplesse de combinaisons technologiques, autorisant à la fois une évolution modulaire des équipements (et en conséquence une graduation dans le temps des investissements) et un couplage avec des techniques plus traditionnelles. L'exigence en capital humain est aussi faible, du moins aux premiers stades de développement de l'industrie dans un pays : le perfectionnement des machines, leur automatisme ont fait disparaître la nécessité d'une grande qualification des ouvriers.

La facilité d'entrée explique seulement que la plupart des pays ont cédé à la tentation de lancer une industrie textile nouvelle, elle n'est pas suffisante pour expliquer que nombre de ces pays ont réussi effectivement à la développer. C'est la diversité des facteurs déterminant ce développement ainsi que la possibilité de compensation entre les facteurs qui nous semblent être à la base de la caractéristique de cette industrie de pouvoir être prospère dans des conditions très différentes. En d'autres termes, beaucoup de facteurs peuvent être déterminants, mais aucun n'est ni rédhibitoire ni suffisant.

La proximité des sources de matières premières est un avantage qui s'exprime seulement en cas de conflits militaires perturbants les échanges internationaux. Aujourd'hui, la baisse de la part relative du coût de la matière première dans le coût total des produits rend cet avantage encore plus ténu.

Le coût du travail a été un élément fondamental pour expliquer la perte de la suprématie des industries textiles européennes, anglaise notamment, au profit des pays asiatiques. Ce caractère déterminant s'atténue aussi du fait de l'évolution technologique, le désavantage en salaire peut être compensé par un gain de productivité issu de matériel plus moderne. Il est aussi à nuancer du fait que les produits textiles ne sont pas homogènes comme le suppose la théorie standard. Les pays textiles migrent d'un segment à un autre, en général de la moindre qualité vers la plus grande qualité en fonction de l'ancienneté de l'industrie. Il en découle que la concurrence provenant des pays à bas salaires s'exerce sur des segments de marché que les pays à salaires élevés ont déjà abandonnés. Enfin, l'appréhension du facteur coût du travail à partir du niveau de salaire est elle-même remise en cause. Le coût du travail n'est pas uniquement commandé par le salaire, il est aussi commandé par des éléments organisationnels qui sont eux-mêmes liés à des éléments culturels dans un contexte socio-économique donné. Cette manière de voir introduit alors la notion d'efficacité du travail, corroborée par l'observation de la relation positive entre salaire élevé et grande efficacité, cette vision devrait amener à analyser autrement la concurrence des pays à bas salaires ou à regarder ce type de concurrence avec moins de fatalisme.

Le facteur technologique a été à la base d'une évolution mondiale de l'industrie textile depuis le XVIIIème siècle, c'est dire son caractère déterminant dans la dynamique mondiale de l'industrie textile des deux derniers siècles. L'évolution technologique s'est poursuivie bien au-delà des inventions du XVIIIème et du XIXème siècle. En proposant du matériel de plus en plus performant, de plus en plus automatique, mais aussi de maîtrise de plus en plus facile, cette évolution technologique a favorisé la dissémination de l'industrie en dehors des pays d'origine des progrès techniques. Cela est la cause du développement de l'industrie textile de l'Asie à partir de la fin du XIXème siècle. Mais la poursuite des progrès techniques évolue depuis les années 1970 vers une technicité plus grande de sorte que l'adoption de ces progrès va exiger non seulement des capitaux plus importants, car l'industrie textile tend à devenir de plus en plus capitaliste, mais aussi une compétence technique plus grande des ouvriers. Ces éléments confèrent un certain indéterminisme dans l'évolution mondiale de l'industrie textile pour les années à venir.

S'il est un facteur réhibitoire, c'est peut être l'implication de l'État soit pour promouvoir l'industrie soit pour limiter son déclin. Dans le domaine du développement de l'industrie textile, on observe que tous les pays qui ont réussi à développer leur industrie pendant une certaine durée ont bénéficié des interventions de l'État, les exemples de l'Angleterre au XVIIIème siècle, de la France, de la Nouvelle Angleterre, de l'Allemagne au XIXème siècle, de l'Inde, du Brésil au début du XXème siècle sont tout à fait évocateurs à ce propos. A contrario, les échecs de développement textile, comme on le voit aujourd'hui en Afrique au sud du Sahara (à l'exception du Nigeria), sont liés à l'absence d'une implication de l'État ou au handicap d'une intervention incohérente et fluctuante dans le temps.

L'industrie textile cotonnière a été protégée dès sa phase de développement en Angleterre au XVIIème siècle. Elle a été la première application du protectionnisme moderne aux États-Unis à partir de 1816. Il nous semble que la justification économique des interventions de l'État au profit de cette industrie procède de son caractère industrialisant pour un pays qui s'engage au-delà des productions primaires. L'industrie textile a été, et est encore pour les nouveaux pays textiles, la première étape d'une industrialisation sur le chemin du développement économique. Son développement revêt une importance stratégique qui fait justifier les interventions aux yeux des pouvoirs publics. Le fait que ces interventions aient pris le plus souvent la forme de protectionnisme repose sur la perception de la nécessité d'abriter une industrie dans son enfance de la concurrence des industries déjà mûres. Une telle perception provient elle-même de la prise en compte de la réalité d'une présence de concurrents inégalement avancés, contrairement à une hypothèse de la concurrence pure et parfaite contenue dans la théorie standard. A partir d'une analyse par la Théorie des jeux, le protectionnisme auquel on a toujours fait appel se révèle rationnel, ce qui n'est pas

contraire à ce qu'Adam Smith sentait lui-même en voyant la difficulté d'un libre-échange à l'échelle mondiale et le caractère suicidaire pour un pays de s'y engager unilatéralement.

L'implication de l'État dans une industrie sortie de son enfance trouve sa justification dans l'évolution de la structure économique du pays considéré. Comme on le verra dans la partie suivante, il y a des relations entre le développement économique et les transferts d'avantages comparatifs entre les secteurs économiques. A partir d'un certain niveau de développement économique, ces transferts pénalisent l'industrie textile, mettant cette dernière en position de déclin, avec des conséquences sociales et économiques dramatiques et rendant difficile l'indifférence de l'État.