

FISCALITE PASTORALE, ENSEIGNEMENTS DES EXPERIENCES DE GESTION PLUS EQUITABLE DES MARCHES A BETAIL EN AFRIQUE DE L'OUEST

Samba Djiby Diallo, Mamadou Amadou Ly ARED Sénégal, Boubacar Maïga RECOPA Burkina Faso, Cédric Touquet Acting For Life France, lymadou2001@gmail.com; samory15diallo@yahoo.fr, recopa_est@yahoo.fr, ctouquet@acting-for-life.org.

Résumé

En Afrique de l'Ouest, le potentiel de ressources des collectivités rurales se situe essentiellement au niveau des équipements marchands et notamment des marchés à bétail. La construction ou la réhabilitation de marchés devrait donc faciliter la mobilisation des ressources communales propres permettant aux collectivités d'être moins dépendantes de la variabilité des rentes externes (projet de développement...). Cependant, l'atteinte de cet objectif est possible s'il existe un rapport de pouvoir équilibré entre les différentes parties en présence. Ce rapport se construit d'une part sur une propriété communale du foncier limitant le processus d'accaparement d'un bien public à des fins personnelles et, d'autre part, sur la mise en place d'une structure technique d'appui aux collectivités composée des acteurs-clefs de la filière.

Introduction

Au Sénégal, Mali, Burkina-Faso, Bénin et Togo pays d'intervention du Programme Régional d'Appui à la Productivité de l'Elevage (PRAPE), les marchés à bétail, en milieu rural, peuvent permettre le développement économique des territoires et augmenter ainsi les revenus tant des populations rurales que des collectivités. Cependant, l'atteinte de cet objectif est complexe et repose, selon nous, sur un équilibre du rapport de pouvoir acceptable entre les différentes parties en présence à savoir les élus, les éleveurs et les acteurs animant le marché (courtiers, commerçants...). C'est autour de ce rapport et des propositions permettant de l'équilibrer que portera notre intervention. Dans un premier temps, sur la base de la répartition des taxes prélevées sur 9 marchés à bétail (2 au Mali, 3 au Burkina-Faso et 4 au Bénin), nous verrons comment la fiscalité sur les marchés à bétail est un indicateur des rapports de pouvoir passant par une clef de répartition en défaveur des communes au Mali, plus équilibrée au Burkina-Faso et plus en faveur des communes au Bénin. Dans un second temps, nous montrerons comment la propriété foncière communale est un facteur d'équilibre potentiel à long terme dans la répartition des taxes et un facteur limitant le risque d'accaparement par des individualités d'un investissement public. Enfin, dans un troisième temps, nous verrons en quoi la mise en place d'une structure composée des Organisations d'Éleveurs d'appui technique aux intercommunalités permettrait un développement cohérent et pérenne de l'agropastoralisme sur un territoire donné.

La fiscalité sur les marchés comme indicateur des rapports de force ?

Dans le cadre du Programme Régional d'Appui à la Productivité de l'Elevage, neuf marchés à bétail sont suivis trimestriellement¹ :

- Les marchés de Torodo et Groumera en région de Kayes au Mali,
- Les marchés de Tansarga, Namoungou, Komienga en région de l'Est au Burkina Faso,
- Les marchés de Goumori, Partago, Pèrèrè et Kouandé.

Ces relevés trimestriels renseignent le nombre d'animaux présentés par catégorie (bovins, petits ruminants, asins, équins), leur provenance, le nombre d'animaux vendus, le prix moyen par espèce et leur destination.

Les données compilées sur une année de février 2012 à février 2013 peuvent être classées en deux catégories, celles relevant de la dynamique du marché et celles relevant de répartition des bénéfices entre les différents groupes intervenant sur les marchés.

¹ Ces marchés ont été réalisés dans le cadre du Projet d'Appui à la Productivité de l'Elevage (PAPE, janvier 2010-octobre 2011) financé par l'Union Européenne dans le cadre du dispositif de Facilité Alimentaire.

a) La dynamique des marchés

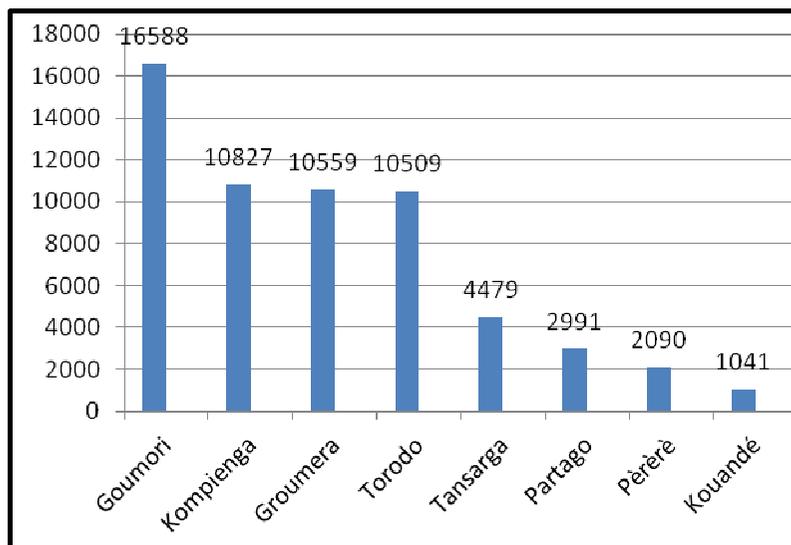


Fig (1) : bovins présentés

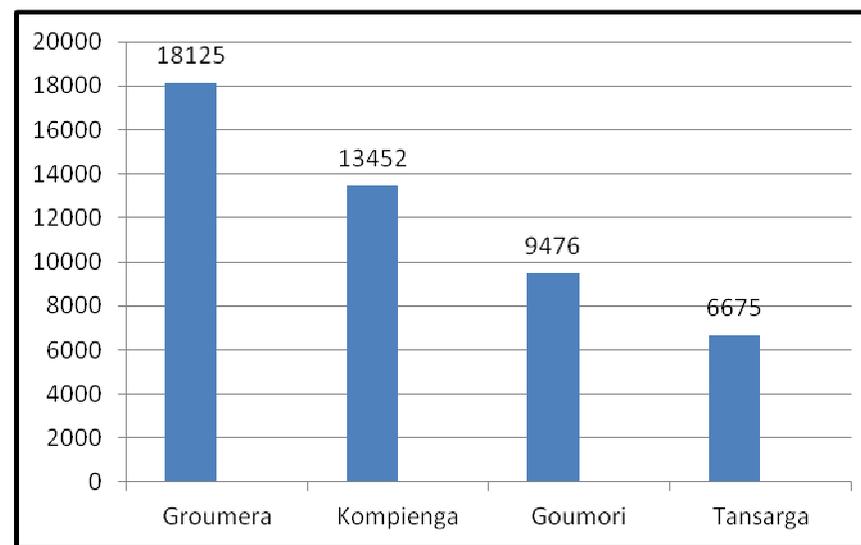


Fig (2) : petits ruminants présentés

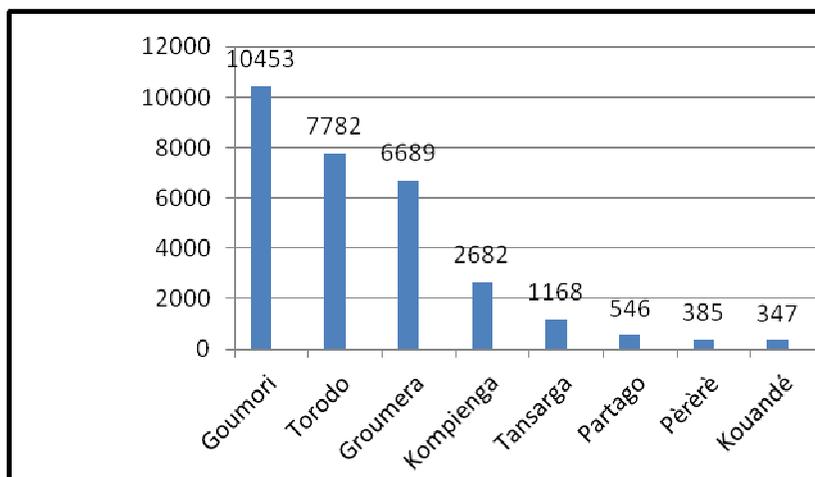


Fig. (3) : Bovins vendus

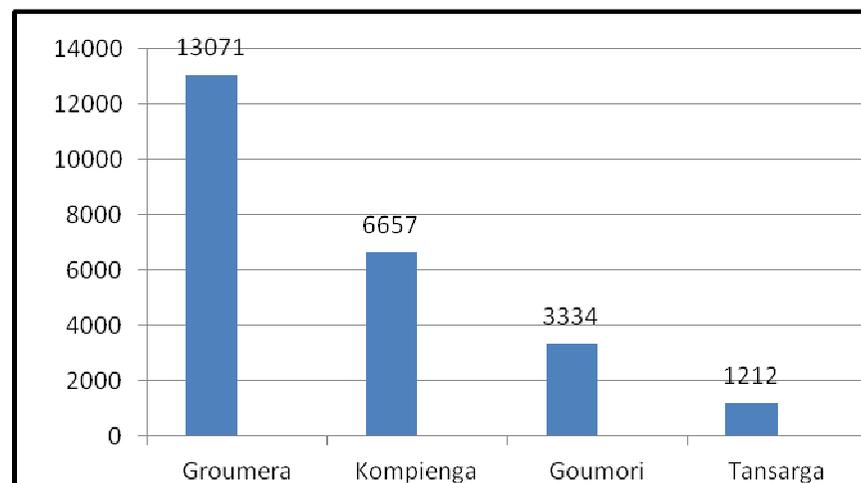


Fig. (4) : Petits ruminants vendus

Les différents graphiques montrent une différence conséquente dans l'animation (fréquentation et vente) entre, d'une part, les marchés de Goumora, Torodo, Goumori et Kompienga, et, d'autre part, les marchés de Tansarga, Partago, Pèrèrè et Kouandé.

La moyenne mensuelle des bovins vendus affine un peu plus la catégorisation entre les marchés vendant plus de 500 têtes/mois (Goumori, Torodo, Goumora), un marché à plus de 200 têtes/mois et des marchés à bétail ne vendant pas plus de 100 têtes à bétail par mois (Tansarga, Partago, Pèrèrè, Kouandé).

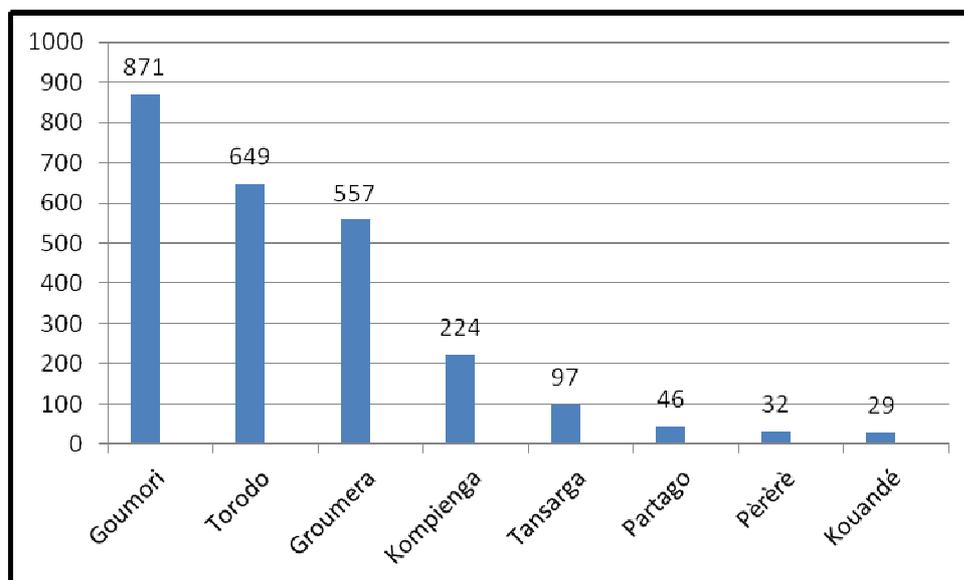


Fig. (5) : Moyenne mensuelle de bovins vendus

Concernant les flux, trois enseignements peuvent être tirés :

- Dans la zone d'intervention Est-Burkina Faso, Nord-Bénin et Nord-Togo les principaux flux de transhumance se confondent avec les flux de commercialisation. Dans le cas de l'axe Mali-Sénégal, il y a une différence entre l'axe de transhumance nord-sud (Mauritanie-Mali) et l'axe de commercialisation est-ouest (Mali-Sénégal). Cependant, et sans surprise, la transhumance alimente l'axe de commercialisation et notamment les marchés à bétail de Torodo et Goumora.
- Toujours concernant ce territoire, il est intéressant de constater que les bovins sont vendus à destination du Sénégal ce qui confirme l'axe de commercialisation est-ouest. Toutefois, si une grande partie des petits ruminants partent vers le Sénégal, une partie également alimente le marché de Bamako. Il y a donc concernant cette catégorie un double flux de commercialisation est-ouest mais aussi ouest-est.
- Le territoire béninois semble être une zone de destination de ventes concernant les petits ruminants. En effet, d'une part la plupart des petits ruminants vendus au marché de Kompienga sont vendus à destination du Bénin (6.000 têtes/an) et les petits ruminants vendus au marché de Goumori au Bénin semblent l'être à destination du marché local.
- Enfin, dernier point, à défaut d'être un pays véritablement d'élevage, le Togo, et notamment la région des Savanes, est véritablement une zone de transit commercial vers le Nigeria, via le Bénin. Et le fait que la totalité des bovins vendus à Kompienga (2.500 têtes/an) sont à destination du Nord-Togo semble le confirmer.

La répartition des bénéfices

Sur les marchés suivis les bénéfices se répartissent au maximum entre quatre groupes d'acteurs : les autorités communales, les comités de gestion, les courtiers et les autres personnes tels que les chefs d'arrondissement notamment au nord-Bénin.

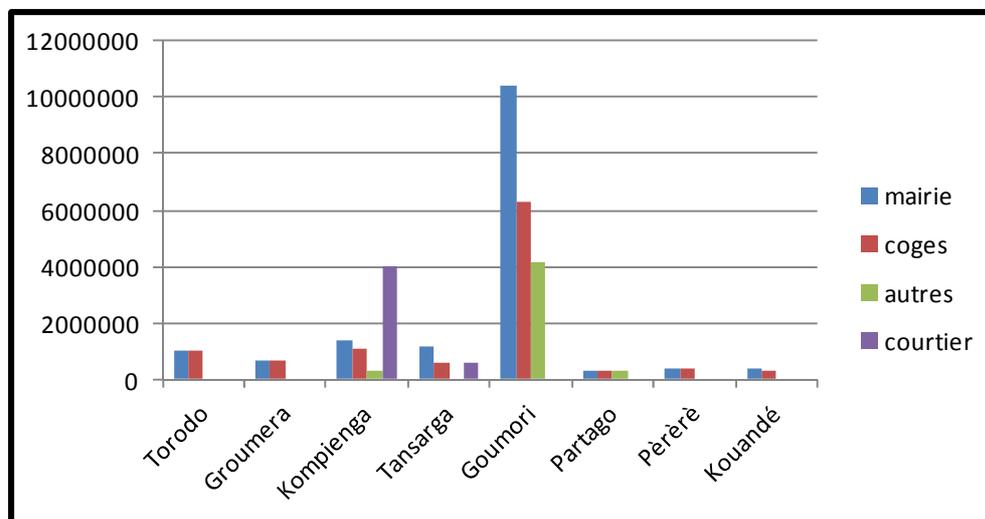


Fig.6 : Répartition des bénéfices annuels sur la vente de bovins.

La principale surprise à la lecture de ce graphique renvoie à l'apparente inadéquation entre dynamisme du marché et bénéfices. Cette inadéquation est particulièrement flagrante pour les marchés maliens de Torodo et Groumera. Malgré un niveau de fréquentation et de vente très élevé (fig. 1, 2, 3, 4), ils dégagent très peu de taxes officielles (fig. 6). Certes nous pourrions tout de même remarquer qu'ils se positionnent néanmoins devant le marché de Tansarga. Cependant, cette impression est uniquement liée à la différence de flux. Si nous posons un nombre de vente identique de bovins et de petits ruminants permettant ainsi l'exercice de comparaison, il n'y a plus de doute quant au décalage entre l'activité de ces marchés et les bénéfices officiels.

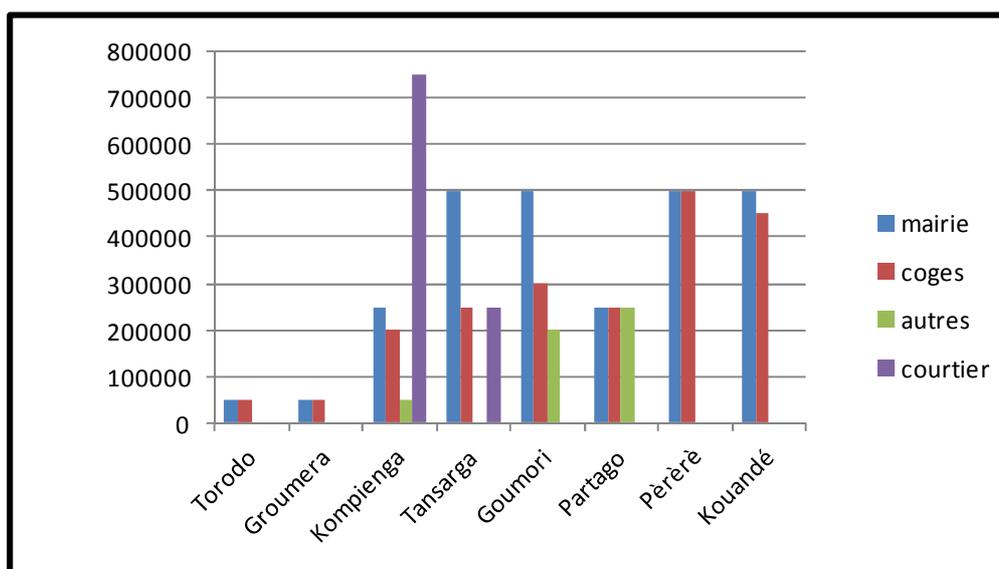


Fig7. Répartition des bénéfices entre catégorie d'acteurs pour la vente de 500 bovins.

Plusieurs enseignements semblent pouvoir être tirés de ce tableau :

- Les 4 catégories d'acteurs n'apparaissent pas sur tous les marchés. Ainsi, la catégorie des courtiers n'apparaît ni sur les marchés du Bénin, ni sur ceux du Mali. Dans le cas du Mali, cela renvoie au fait que le coût de leur médiation n'est pas officiellement déclaré. Dans le cas du Bénin, il s'agit principalement de la mise en place des marchés dits « autogérés ».
- Là où la ponction semble être principalement aux bénéfices des autorités communales et arrondissement (catégorie autre) pour le marché de Goumori, cela s'inverse au bénéfice des courtiers pour le marché de Kompienga.
- L'apparent équilibre entre COGES et autorités communales concernant les marchés maliens ne reflètent en rien une juste répartition des bénéfices puisque, d'une part, les bénéfices sont extrêmement faibles par rapport au volume d'activités de ces marchés et que, d'autre part, les bénéfices des courtiers n'apparaissent pas au niveau de ces graphiques.

La propriété foncière communale comme facteur d'équilibre potentiel à long terme dans la répartition des taxes et comme facteur limitant du risque d'accaparement.

Tous les marchés à bétail construits dans le cadre du PAPE l'ont été sur des terrains communaux. Dans le cas où ces terrains appartenaient à une association d'éleveurs, le terrain était transféré au domaine qui l'attribuait à la commune. Enfin, la commune en accord avec le comité de gestion mettait en place un contrat de délégation de gestion définissant le cahier des charges pour chacun et la clef de répartition des taxes entre le COGES et la mairie.

Pour de nombreux acteurs, le fait que le marché à bétail soit construit sur un terrain communal soulevait deux problèmes. D'une part, cela allait introduire dans la gestion du marché des élus qui pouvaient littéralement compliquer l'activité, et, d'autre part, le fait que le terrain soit communal n'empêchait pas une mauvaise répartition des taxes ou encore n'octroyait pas systématiquement des recettes conséquentes aux communes.

Ces deux réticences ne sont pas infondées. Concernant le premier point, il a pu être observé lors de la construction de certains marchés à bétail certaines stratégies d'acteurs influents au niveau de la commune mais totalement étrangers à la filière consistant à s'immiscer par appât du gain dans les comités de gestion. Concernant le second point, les marchés les plus rentables du PAPE (marché de Torodo et Groumera, région de Kayes, cercle de Diéma au Mali, évaluation des transactions financières à hauteur de 1 millions d'euros/an) ne rapportent quasiment rien au budget communal (cf. fig. 7).

À l'inverse un marché tel que celui de Gogounou, appartenant à l'ANOPER permet à la commune de dégager des recettes annuelles évaluées à 7 millions de Fcfa.

Quant au marché de Goumori, le fait que le marché appartienne à la commune semble autoriser une ponction illégale et relativement conséquente au bénéfice du chef d'arrondissement.

Malgré ces éléments, ou peut-être même à cause d'eux, nous pensons que la délégation de gestion permet d'abord une limitation du risque d'accaparement. Le fait que le terrain soit communal ne signifie pas systématiquement que les bénéfices tirés de l'activité serviront à la collectivité. Il peut arriver que les élus s'accaparent un projet destiné à la collectivité. Ce constat n'est pas faux mais l'inverse peut également être vrai. Autrement dit, des financements publics (exemple UE) initialement prévus pour profiter à un maximum d'acteurs tels que les communautés d'éleveurs et plus largement l'ensemble des administrés se retrouvent à valoriser un terrain appartenant à un petit groupe d'acteurs ne représentant que ses propres intérêts. Il devient dès lors très difficile d'éviter l'accaparement d'autant plus que les modalités de renouvellement des instances associatives ne sont pas toujours respectées (reconstitution du bureau, élection...). Et dans le cas où la mairie, en accord avec les textes de lois déclarant que les marchés à bétail sont du ressort des communes, désire récupérer les infrastructures, elle devra évaluer la valeur du terrain valorisé, c'est-à-dire avec les équipements

marchands, et rembourser un certain pourcentage à une association ou coopérative qui aura bénéficié d'investissements initialement prévus pour la collectivité. En revanche, sur un terrain communal avec un contrat de délégation de gestion, l'accapement par quelques personnes devient plus difficile puisque là le renouvellement du mandat ² des élus est effectif.

La délégation de gestion permet ensuite une possibilité d'action sur les ponctions illégales. Dans le cas du marché de Goumori, il est possible (c'est ce que fait l'ANOPER) de rappeler au maire de Banikoara que les arrondissements n'ont pas de fiscalité propre. La ponction effectuée par le chef d'arrondissement est donc illégale. Certes, jusqu'à présent ce discours n'a pas changé les pratiques. Toutefois, il permet de s'appuyer sur des éléments du droit pour pointer les malversations en cours. Si le marché avait appartenu à une association, telle qu'une association d'arrondissement présidée par le chef d'arrondissement, rien n'aurait permis de définir des points de non application de la loi. Et il aurait été plus difficile de faire pression sur la mairie pour faire évoluer les pratiques.

La délégation de gestion permet enfin d'assurer un équilibre du rapport de force. La titrisation communale avec un contrat de délégation de gestion permet d'assurer un équilibre du rapport de force. En effet, même quand le terrain appartient à une association ou une coopérative, il existe bien souvent une taxe versée régulièrement à la commune, voire parfois des dons pour réhabiliter des ouvrages à usage collectifs. Cependant, bien souvent la coopérative peut revoir à la baisse les taxes si elles lui semblent trop élevées, de même les dons demeurent soumis au bon vouloir du comité. En possédant le terrain, la commune peut négocier plus facilement des taxes à hauteur des bénéfices tirés de l'activité du marché et assurer une unicité de celles-ci transformant ainsi le don en une obligation.

Cette dépersonnalisation des échanges notamment par la limitation du don, par le versement des bénéfices non plus à un individu mais au trésor joue également en faveur des agropasteurs les plus modestes. En effet, ces derniers ne connaissent pas toujours les bénéfices des marchés à bétail, ni les sommes versées au budget communaux. En assurant une plus grande traçabilité, les éleveurs pourront plus facilement prendre conscience de leur apport à l'économie locale mais aussi les agriculteurs pourront plus facilement prendre conscience de l'intérêt de l'élevage pour l'économie locale. Cela pourrait contribuer à amoindrir les tensions entre agriculteurs et éleveurs à condition bien évidemment de faciliter l'accès à l'information. Il serait possible de s'inspirer des mécanismes de « redevabilité sociale » déjà à l'œuvre dans les pays anglophones et de quelques exemples dans les pays francophones telle que dans cette petite commune rurale du Burkina-Faso où l'exécutif local justifie en fin d'exercice, devant une assemblée populaire, de la façon dont avait été utilisé le produit de la « taxe sur les charrettes » (impôt créé par la commune pour augmenter ses ressources propres).

Cette implication des communes pourraient peut-être conduire à un déséquilibre du rapport de pouvoir au détriment des éleveurs. Toutefois, l'équilibre du pouvoir, c'est de s'assurer que des groupes statutaires différents aient autour d'une même activité des intérêts communs. Les autorités communales doivent tout faire pour que le marché fonctionne car elles vont pouvoir générer des revenus et les réinvestir dans la commune facilitant par là même occasion leurs réélections. En cas de dilapidation des revenus, la communication sur des petites communes fonctionnera suffisamment pour « gâter le nom » de l'équipe en place et interdire ainsi sa réélection. Et de son côté le comité de gestion a également tout intérêt à ce que le marché fonctionne.

² Le cas de Nara illustre à merveille cette distinction entre ces deux modalités d'accapement. En effet, dans le cadre du projet, le maire de Nara avait demandé à ce que les infrastructures déjà présentes à Nara (un enclos) soient complétées. Après diagnostic, nos collègues d'AFAD se rendent compte d'une part, que ce marché n'est pas sur un terrain communal. Il appartient à une association dont est membre l'actuel maire de Nara. Et, d'autre part, un autre programme le PADES0 prévoit de construire un marché sur un autre emplacement, appartenant à la commune. Nos collègues d'AFAD ont donc tout naturellement choisi d'aménager un marché dans une autre commune contre l'avis du maire désirant que le site de l'actuel marché appartenant à son association soit aménagé.

La mise en place d'un dispositif d'Agence agropastorale au service de l'intercommunalité

Si les marchés à bétail sont du ressort des communes, leurs approvisionnements ne peuvent se faire sans l'existence de pistes à bétail sécurisées traversant plusieurs communes, sans un dispositif d'approvisionnement en intrants disposé sur tout le territoire en des lieux stratégiques assurant une meilleure productivité...

L'échelle d'intervention et de réflexion doit donc se faire à *minima* au niveau intercommunal. La réflexion d'un développement cohérent de l'agropastoralisme doit donc être portée par les intercommunalités ou futurs EPCI dans le cadre du Bénin. Responsable de ce développement ces structures ne disposeront pas d'assez de fonds pour recruter un personnel technique suffisant à même d'assurer le suivi et le développement de l'agropastoralisme. Il serait donc intéressant de voir dans quelle mesure ces intercommunalités, ces régions pourraient contractualiser avec les organisations de producteurs disposant de personnels techniques ayant la compétence mais aussi la connaissance des acteurs et de leurs logiques telles que le RECOPA dans l'Est du Burkina-Faso ou encore l'ANOPER, les UDOPER et les UCOPER au niveau du nord-Bénin. Ces organisations réalisent déjà ce travail quand il s'agit de redynamiser le fonctionnement d'un marché à bétail ou encore d'intervenir sur des dégâts engendrant des conflits plus ou moins graves³. Au-delà de la contractualisation, la difficulté réside principalement dans les sources de financement permettant le fonctionnement de ce que nous pourrions appeler une agence agropastorale.

Actuellement dans le cadre du PRAPE, des phases tests de contractualisation ont eu lieu entre l'Association pour le Développement des Communes du Borgou (ADECOP) et l'UDOPER Borgou et entre l'Association des Communes de l'Atakora et de la Donga et l'UDOPER de la Donga. Cette dernière contractualisation est de l'ordre de 6 mois pour un montant de 300.000Fcfca payé par le budget propre de l'association intercommunale. L'UDOPER doit assurer la redynamisation de certains marchés à bétail et le suivi des pistes de commercialisation et de transhumance. Un bilan dressé au bout de six mois permettra de tirer les principaux enseignements de cette phase test et de voir si une contractualisation sur un an est possible et nécessaire.

Le financement des services fournis par les OP peut également se situer sur certaines activités agropastorales suffisamment rentables. Or, comme l'ont montré les premiers enseignements tirés du PAPE, ces bénéfices ne peuvent être prélevés que sur les marchés à bétail⁴. En ce sens, des conventions de gestion tripartites ont été signées. Ces conventions existent entre la commune de la Kompienga, le comité de gestion du marché à bétail et le RECOPA. Depuis septembre 2012, 100Fcfca par têtes vendues sont revendues au RECOPA. Les gains sur une année sont évalués approximativement à 500.000Fcfca, soit la prise en charge à 50% d'un personnel technique sur une année.

Au niveau du Bénin, un contrat tripartite a été signé entre la commune de Pèrèrè, le comité de gestion et l'UCOPER. Sur chaque tête de gros ruminants vendus 100 FCFA sont versés à l'UCOPER.

³ En mars dernier, suite à des conflits dans le sud du Bénin, le gouvernement a lancé une opération militaire baptisée « opération Guépard » pour chasser l'ensemble des transhumants nigériens mais aussi béninois du sud du pays. Les dirigeants des organisations ANOPER et POTALMEN sont intervenus auprès du gouvernement pour que telles opérations à l'avenir ne puissent avoir lieu qu'en dernier recours.

⁴ Au nord-Bénin, l'approvisionnement en intrants vétérinaires est également rentable. Les coûts de suivi effectué par le TSA de l'ANOPER sont couverts par les bénéfices (carburant, perdiem). Les auxiliaires vétérinaires des 4 dépôts pharmacies sont également payés sur les bénéfices et dans le cadre des dépôts les plus rentables tels que celui de Goumori, les bénéfices permettent également de rémunérer le gardien du marché ainsi que l'animateur de l'UCOPER. Cependant, l'approvisionnement en intrants est une activité difficile à mettre en place qui dépend fortement des législations sanitaires dans chaque pays d'intervention. D'ailleurs, même au Bénin, il est difficile de savoir si cette activité pourra perdurer tant les pressions de l'ordre des pharmaciens sur le gouvernement sont importantes.

Ces stratégies vont dans le sens d'un autofinancement partiel du fonctionnement des organisations à travers notamment les services qu'elles rendent pour le développement cohérent et pérenne de l'agropastoralisme sur un territoire donné.

Le dispositif de l'agence tendrait donc à positionner l'organisation paysanne à l'interface entre les éleveurs et les collectivités décentralisées. D'une part, elle continue à défendre comme elle l'a toujours fait les intérêts des éleveurs en intervenant lors de conflits agriculteurs-éleveurs, en influençant les décideurs dans le choix et le positionnement des investissements structurants pour la filière, d'autre part, elle optimise le fonctionnement de la filière sur le territoire et permet ainsi d'accroître les ressources pour les collectivités.

Bibliographie

Ouedraogo Maxime, 2004, *Etude diagnostic du fonctionnement des marchés à bétail sécurisés du Sahel*, PPR/AO, 42 p.

Onibon P, 2004, *Capitalisation et évaluation des marchés à bétail autogérés au Nord du Bénin. Articulation avec le développement local*, CTA/MAE, Inter-réseaux , 56 p.

Bayard Issouf, Bonnet Bernard, Danguioua Adamou, Lambert Agnès et Ogunwale S.A, 2001, *Commercialisation des produits de l'élevage en zone pastorale*, Iram, 146 p.

Lhoste Philippe, 2005, *Elevage et fiscalité*, Rédev-IRAM, 21 p.