

ACTING FOR LIFE

Note Technique

La réalisation d'infrastructures marchandes agropastorales.
D'une apparente facilité à une réelle complexité dans la mise en œuvre.

Introduction

Concernant la filière agropastorale, nous pouvons définir 3 grandes thématiques d'intervention : (i) La gestion des ressources naturelles se déclinant en aménagements agropastoraux (points d'eau, aires de pâtures, aires de repos) et en sécurisation de pistes à bétail, (ii) la mise à disposition d'intrants (aliment-bétail et produits vétérinaires) et (iii) la réalisation d'infrastructures agropastorales marchandes en l'occurrence les marchés à bétail et les quais d'embarquement solitaires. Occultée pendant de très nombreuses années, cette dernière thématique à forte composante économique occupe dorénavant une place importante dans les projets de développement.¹

La réalisation d'infrastructures peut paraître, au premier abord, aisée. Il suffit de cibler l'aménagement, de suivre l'avancée des travaux et l'atteinte du résultat correspond dans une certaine mesure à la réception de l'ouvrage. Cependant, réaliser une infrastructure fonctionnelle, pérenne et contribuant durablement au développement économique des territoires nécessite un travail long et complexe d'ingénierie sociale en amont et en aval de la réception de l'ouvrage.

A l'heure où l'agropastoralisme redevient une filière stratégique pour les principaux Partenaires Techniques et Financiers et où des programmes d'envergure se profilent¹ avec des composantes conséquentes sur la thématique du commerce, il a semblé pertinent de rappeler quelques principes et de détailler ce travail d'ingénierie sociale sur la base des expériences tirées de la mise en œuvre de projets coordonnés par AFL depuis plus de 5 ans.²

1. Nous faisons référence ici au Programme Régional d'Appui au Pastoralisme au Sahel (PRAPS), Banque Mondiale, budget de 250 millions de dollars qui vient de démarrer ou encore le Programme Régional d'Investissements pour le Développement de L'Elevage dans les pays Côtiers (PRIDEC) en cours d'élaboration.

2. Depuis 2010, AFL a notamment coordonné les projets suivants : le Projet d'Appui à la Productivité de l'Elevage (PAPE) au Mali, Burkina-Faso et Bénin, Janvier 2010-Octobre 2011, budget de 3,8 millions d'euros, cofinancement UE-AFL. Programme Régional d'Appui à la Productivité de l'Elevage (PRAPE) au Sénégal, Mali, Burkina-Faso, Bénin et Togo, Janvier 2012-Février 2015, budget de 2,8 millions d'euros, cofinancement AFD-UE-AFL. Projet d'Appui à la Préservation des Ecosystèmes et de la Biodiversité grâce à l'agropastoralisme (PAPEBA) au Togo, Février 2014- Juin 2016, budget de 900 000 euros, cofinancement AFD-UE. Projet de Renforcement de la Résilience de l'Economie Familiale grâce à la productivité de l'élevage dans le sud et l'est de la Mauritanie (PRREF), Mars 2014-Février 2017, budget de 1 700 000 euros, cofinancement UE-AFL. Projet d'Appui à la Filière Bétail dans l'Est du Tchad (PAFBET), Janvier 2014-Décembre 2015, budget de 600 000 euros. Projet de Renforcement de la résilience des Agropasteurs à travers la sécurisation de la mobilité transfrontalière du bétail, sa promotion et la fourniture de services en Mauritanie, au Sénégal, au Mali, au Burkina-Faso et au Niger, janvier 2015-décembre 2017, budget de 9 605 811 euros cofinancement DFID/AFL. Programme d'Appui à la Résilience des Systèmes Agropastoraux en Afrique de l'Ouest (PARSAO), juillet 2015-juillet 2018, budget de 3,8 millions d'euros cofinancement AFD/DFID/AFL.



1. L'ingénierie sociale en amont de la réalisation

L'ingénierie sociale qu'il convient de développer en amont de toute infrastructure marchande repose sur 3 phases : une première phase de diagnostic, une seconde phase de mise en place d'outils et de concertations multi-acteurs permettant d'affiner le diagnostic et enfin une troisième phase concernant la mise en place d'un cadre institutionnel anticipant la durabilité d'une gestion optimale des infrastructures.

1.1 La phase de diagnostic. Le maillage avant tout, un marché ne s'invente pas !

A la suite de Jean Boutrais³, il est possible de distinguer⁴ (i) les marchés de collecte opérant sur un rayon assez limité, (ii) les marchés de regroupement et d'expédition à longues distances, (iii) les marchés relais pouvant être positionnés dans le cadre d'une expédition de bétail sur de longues distances à des endroits stratégiques tels que le passage des frontières, et enfin (iv) les marchés terminaux ou d'arrivage à partir desquels les animaux sont abattus et la viande commercialisée⁵.

Apparaissant souvent à l'initiative de quelques commerçants de bétail structurant progressivement une activité marchande, ces marchés sont rarement autonomes et renvoient, au niveau des territoires, à un véritable maillage. Ils n'apparaissent donc pas n'importe où. Pour être fonctionnel un marché doit être alimenté et donc entouré de pistes à bétail y permettant l'accès. Son jour d'activité doit être calculé soit pour ne pas être en concurrence avec les marchés les plus proches, soit pour assurer une certaine complémentarité puisque certains animaux peuvent venir ou être à destination de ces mêmes marchés environnants.

A titre d'exemple, sur le territoire transfrontalier Burkina-Faso, Bénin et Togo, un commerçant collectant des animaux sur le marché de Kompienga (Burkina-Faso) qui se tient le lundi, peut poursuivre, soit pour revendre les animaux, soit pour continuer à collecter, sur le marché de Koundjouaré (Togo) qui se tient le mardi, puis poursuivre jusqu'au marché de Matéri (Bénin) qui se tient le jeudi. Cette logique réticulaire peut même se poursuivre. Depuis Matéri les animaux peuvent être amenés jusqu'au quai d'embarquement de Tanguéta. Là, certains seront embarqués à destination de Savé et notamment de son marché qui se tient le lundi. Ils seront ensuite convoyés à pied vers le Nigéria.

Ainsi, les marchés dépendent d'un maillage complexe qu'il n'est pas possible de bouleverser par le seul fait de la construction d'une infrastructure marchande même quand son positionnement semble aller de soi.

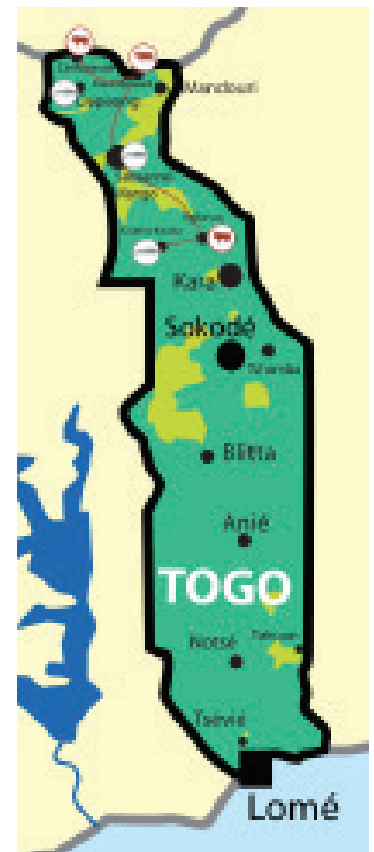
Il serait contre-productif de construire un marché sans qu'il n'y ait d'activités économiques de vente préexistante. Ce principe est primordial surtout face à des investissements d'importance tels que les marchés à bétail. Ce sont des infrastructures visibles, avec des impacts politiques indéniables recherchés tant par les élus que par les dirigeants d'OP. De plus, il est reconnu que les marchés à bétail fonctionnels fournissent d'importantes recettes pour les collectivités.

Autrement dit, beaucoup d'acteurs, sans connaître forcément le maillage des marchés sur le territoire d'intervention, demandent la construction de marchés à bétail. La phase de diagnostic doit donc, au-delà des discours et des besoins exprimés, restituer le maillage des marchés sur le territoire d'intervention et cibler les lieux de commercialisation déjà existant.

3 Boutrais Jean, Du pasteur au boucher : le commerce du bétail en Afrique de l'Ouest et du Centre, Autrepart, Paris (IRD), 2001, n°19.

4 Il convient de souligner que cette typologie n'est pas exclusive. Certains marchés de regroupement sont aussi des marchés de collecte

5 Comme toute filière, ces marchés terminaux sont positionnés là où il y a de la demande et donc principalement au niveau des pays côtiers et notamment de leur capitale (Lagos, Dakar, Abidjan). Toutefois, ils peuvent aussi être positionnés dans les terres telles qu'à la frontière malino-sénégalaise à proximité des entreprises aurifères.



1.2 L'affinage du diagnostic

Une fois les zones d'activités identifiées, il convient, si possible sur une période d'un an, de mettre en place un système de suivi statistiques.

n°mois+année	mois	Bovins			Petits ruminants		
		bovins présentés	bovins vendus	ratio	petits ruminants présentés	petits ruminants vendus	ratio
2-3	février-mars 2012	2350	1410	60%	3730	2984	80%
4-2012	avr-12	2298	1378	60%	3714	2971	80%
5-2012	mai-12	766	462	60%	1238	989	80%
6-2012	juin-12	779	509	65%	606	396	65%
7-2012	juil-12	586	314	54%	1802	659	37%
8-2012	août-12	420	315	75%	781	315	40%
9-2012	sept-12	439	351	80%	1040	832	80%
10-2012	oct-12	388	310	80%	850	659	78%
11-2012	nov-12	463	370	80%	1392	1113	80%
12-2012	déc-12	619	390	63%	890	612	69%
1-2013	janv-13	701	430	61%	1002	785	78%
2-2013	févr-13	750	450	60%	1080	756	70%
3-2013	mars-13	619	390	63%	890	612	69%
4-2013	avr-13	701	430	61%	1002	785	78%
5-2013	mai-13	750	450	60%	1080	756	70%
6-2013	juin-13	301	240	80%	525	446	85%
7-2013	juil-13	240	192	80%	650	525	81%
8-2013	août-13	430	344	80%	610	520	85%
9-2013	sept-13	290	160	55%	641	346	54%
10-2013	oct-13	46	15	33%	207	83	40%
11-2013	nov-13	213	105	49%	589	255	43%

Tableau de suivi statistiques concernant le marché de Komienga (Burkina-Faso)

La mise en place de ces outils est primordiale. En quantifiant le volume d'activités, il sera possible, si des arbitrages doivent être faits, de prioriser les aménagements et de dimensionner l'infrastructure au plus près des besoins.

Ce travail, s'il ne peut être réalisé, par les services techniques de l'Etat, doit être mis en œuvre par les Organisations de Producteurs assurant la synthèse des données auprès des acteurs gérant les marchés souvent membres de leurs organisations.

Il arrive fréquemment que l'infrastructure doive être réalisée à un autre endroit que celui où se tenaient jusqu'à présent les activités de vente. La délocalisation peut être justifiée par la pression démographique et l'extension à proximité du site originel des maisons à usage d'habitation, par d'autres aménagements tels que la réalisation de route rendant nécessaire le déplacement du site.

Là encore, il ne s'agit pas seulement de s'appuyer sur un Plan d'Occupation des Sols quand il existe ou de cibler de grands espaces vides. Construire un marché au sud de la ville alors que la plupart des animaux rentrent par le nord obligera les animaux à traverser la ville pour alimenter le nouveau marché et pourrait conduire à rendre l'infrastructure inopérante. Si la délocalisation est nécessaire, il convient donc d'associer l'ensemble

des catégories d'acteurs (Services techniques de l'Etat, des Collectivités et Organisations de Producteurs) afin de cibler au mieux le nouveau site.

1.3 La propriété de l'investissement et les modalités de gestion

À ce stade, le terrain et la dimension de l'aménagement ont été définis avec l'ensemble des parties prenantes. Il se pose maintenant la question de la propriété foncière du site et des modalités de gestion du futur aménagement. Au regard des domaines de compétences dévolues aux collectivités dans la plupart des pays de l'espace CEDEAO, la propriété foncière du site doit revenir à la collectivité. Si cette étape est évidente, elle ne doit pas faire l'économie de l'obtention du titre foncier officialisant cette propriété. Très souvent, elle nécessite un transfert de propriété du groupement de commerçants de bétail exploitant le site antérieurement à la collectivité. Evidemment, il convient de rassurer les professionnels de la filière sur le fait que ce changement de propriété foncière ne signifie pas que la mairie doit gérer le marché. Celui-ci, pour assurer son bon fonctionnement, doit rester aux mains des professionnels de la filière. Ainsi, parallèlement à ce transfert de propriété, il est indispensable de mettre en place les conditions et les clauses d'un contrat de Délégation de Service Public.

Ce choix d'ancrer les investissements dans le cadre de la décentralisation ne relève pas uniquement du simple respect des dispositions légales. Il relève également, selon nous, d'un choix stratégique permettant d'assurer une pérennisation de la gestion et des retombées économiques liées à l'infrastructure.

En effet, dans le cas où les financements publics viennent aménager un terrain appartenant à une organisation relevant du droit privé (ONG, OP, Association...), les financements publics initialement prévus pour profiter à un maximum d'acteurs tels que les communautés d'éleveurs et plus largement l'ensemble des administrés viennent finalement valoriser un terrain appartenant à un petit groupe d'acteurs ne représentant que ses propres intérêts.

Certes, il est tout aussi vrai que la propriété communale ne préserve pas d'un accaparement des recettes par les élus à titre personnel. Cependant, là où les modalités de renouvellement des instances associatives ne sont pas toujours respectées (reconstitution du bureau, élection...), le renouvellement du mandat des élus est, quant à lui, effectif limitant d'autant l'accaparement dans le temps. Ensuite, la propriété foncière communale associée à une Délégation de Services Publics permet d'assurer un équilibre des rapports 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 communautaire. Cependant, bien souvent l'association 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 et 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 aux budgets communaux. En assurant une plus grande traçabilité, les éleveurs pourront plus facilement prendre conscience de leur apport à l'économie locale de même que 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'oeuvre dans les pays anglophones et de quelques exemples dans les pays francophones à l'instar de 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 approche doit être effectivement adaptée au contexte législatif de chaque pays et à l'état d'avancement du processus de décentralisation. Quoiqu'il en soit, au-delà des contextes, l'approche stratégique d'AFL vise surtout à une mise en place d'une communauté d'intérêts autour d'une même activité entre des groupes statutaires différents. 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. Et de son côté, l'association en charge de la gestion a également tout intérêt à ce que le marché fonctionne.

2. La réalisation de l'aménagement

Il est possible à ce stade de préparer les dossiers d'appels d'offre pour la réalisation des aménagements. Cependant, là encore, les concertations multi-acteurs (Services techniques déconcentrés et décentralisés, OP) doivent être maintenus tant au niveau de l'élaboration des plans qu'au niveau du suivi des travaux.

En effet, ces concertations peuvent faciliter la correction de certaines erreurs dans la conception. Sur la base des expériences d'AFL, voici les principaux points d'attention :

- a) Des quais d'embarquement d'une largeur limitée. Les quais traditionnels sont souvent réalisés en banco. Afin que l'ouvrage supporte le poids des animaux, la largeur de celui-ci est bien souvent identique à la largeur du camion. Ce dimensionnement induit un embarquement simultané pour plusieurs têtes conduisant à des risques de blessures tant pour les bouviers que pour les animaux. La réalisation de quais dits modernes en ciment est parfois réalisée sur ce même modèle. Or, tout l'intérêt de recourir à un matériau plus résistant est de réduire la largeur du couloir aux alentours de 75 cm afin de limiter le passage à une seule tête à la fois et de réduire les risques de blessures.
- b) Le positionnement des quais d'embarquement. Les quais d'embarquement doivent être positionnés en bordure de clôture et les manœuvres des camions de type Titan doivent également être calculées. Ainsi, dans le cas où le quai est positionné au bord d'une piste rurale, le positionnement des camions bloquera l'usage de la piste pour les véhicules pendant au moins une demi-heure.
- c) Clôture en tubulaire versus clôture pleine. Dans les pays sahéliens, les clôtures en murs pleins conduisent à un entassement du sable conduisant au bout de quelques années à la possibilité pour les animaux de passer par-dessus ces murs de clôture. Il est donc préférable de clôturer les marchés à bétail en tubulaire.
- d) Absence de plusieurs entrées. Les animaux alimentant les marchés proviennent souvent de plusieurs directions. Il peut donc être pertinent de prévoir plusieurs entrées sur le marché afin de faciliter son approvisionnement.

3. Pérenniser les infrastructures marchandes. Au-delà de la « logique-projet » : l'approche territoriale.

Comme dans tout programme de développement, cinq questions fondamentales apparaissent pour assurer la pérennisation des aménagements réalisés : (i) Quel type de suivi doit être mis en place ?, (ii) Combien coûte ce suivi et/ou cette supervision ?, (iii) Comment ce service sera payé ?, (iv) Quel sera l'ancrage institutionnel, (v) Qui assurera le suivi ?

3.1- Une approche intégrée de la filière

La réponse à la première question peut sembler aller de soi. Il suffit de relever les données statistiques sur les marchés à bétail et d'intervenir quand les activités semblent diminuer de manière anormale au regard d'une situation de référence.

Cependant, comme cela a déjà été souligné, l'activité des marchés à bétail dépend surtout de la viabilité des pistes à bétail permettant leur approvisionnement. Il s'agit des pistes de commerce mais aussi des couloirs de transhumance. Intervenir uniquement sur les marchés reviendrait donc à confondre l'effet et la cause.

Le travail de suivi doit donc porter sur le fonctionnement des marchés à bétail mais aussi et surtout sur les pistes sécurisées. Autrement dit, le travail de suivi doit être appréhendé dans une approche intégrée de la filière comprenant à la fois les aménagements agropastoraux (pistes, points d'eau, aires de pâture et de repos), et les aménagements marchands (marchés à bétail et quai d'embarquement).

A la question de savoir combien coûte ce suivi, il importe de distinguer un coût de suivi et un coût de supervision. Le coût de suivi au niveau des marchés à bétail est quelque part nul puisque le comité de gestion dégageant des bénéfices sur la vente des animaux est également en charge de l'actualisation des données statistiques.

Concernant les pistes, le problème est plus délicat et ce pour deux raisons. D'une part, le suivi rapproché sur des couloirs de plusieurs dizaines de kilomètres est difficile. Il convient dès lors de positionner tout au long de ces pistes des comités de gestion au niveau local en charge d'un tronçon de plusieurs kilomètres. A titre d'exemple, sur le tronçon sécurisé de 45 km par le RECOPA dans la région de l'est du Burkina-Faso reliant le marché de Ganta à la zone pastorale de Dadounga, 9 comités de suivi ont été mis en place. D'autre part, l'usage de ces pistes ne peut être taxé au risque de voir les agro-éleveurs s'en détourner.

Le coût de supervision doit être détaillé en jour/homme afin à la fois d'assurer le traitement des données sur les marchés à bétail, et la supervision de l'ensemble des comités présents sur la totalité d'un tronçon.

Le fait de développer une approche intégrée de la filière sous toutes ses composantes (GRN, commerce...) permet également de répondre à la question de la viabilité économique des coûts de suivi et de supervision de filière sur un territoire ciblé.

En effet, les infrastructures marchandes dégagent des recettes pour les comités de gestion mais également pour les collectivités. C'est donc sur ces recettes qu'il est possible de prévoir la prise en charge des coûts de suivi et de supervision. En retour, ce suivi et cette supervision permettent aux collectivités d'établir de manière plus fine et plus informée leurs plans de développement du territoire, et de prévenir, d'anticiper et de limiter les éventuels conflits liés à l'occupation des pistes par des champs ou au passage des animaux.

3.2 L'inter-collectivité comme ancrage institutionnel idoïne.

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...

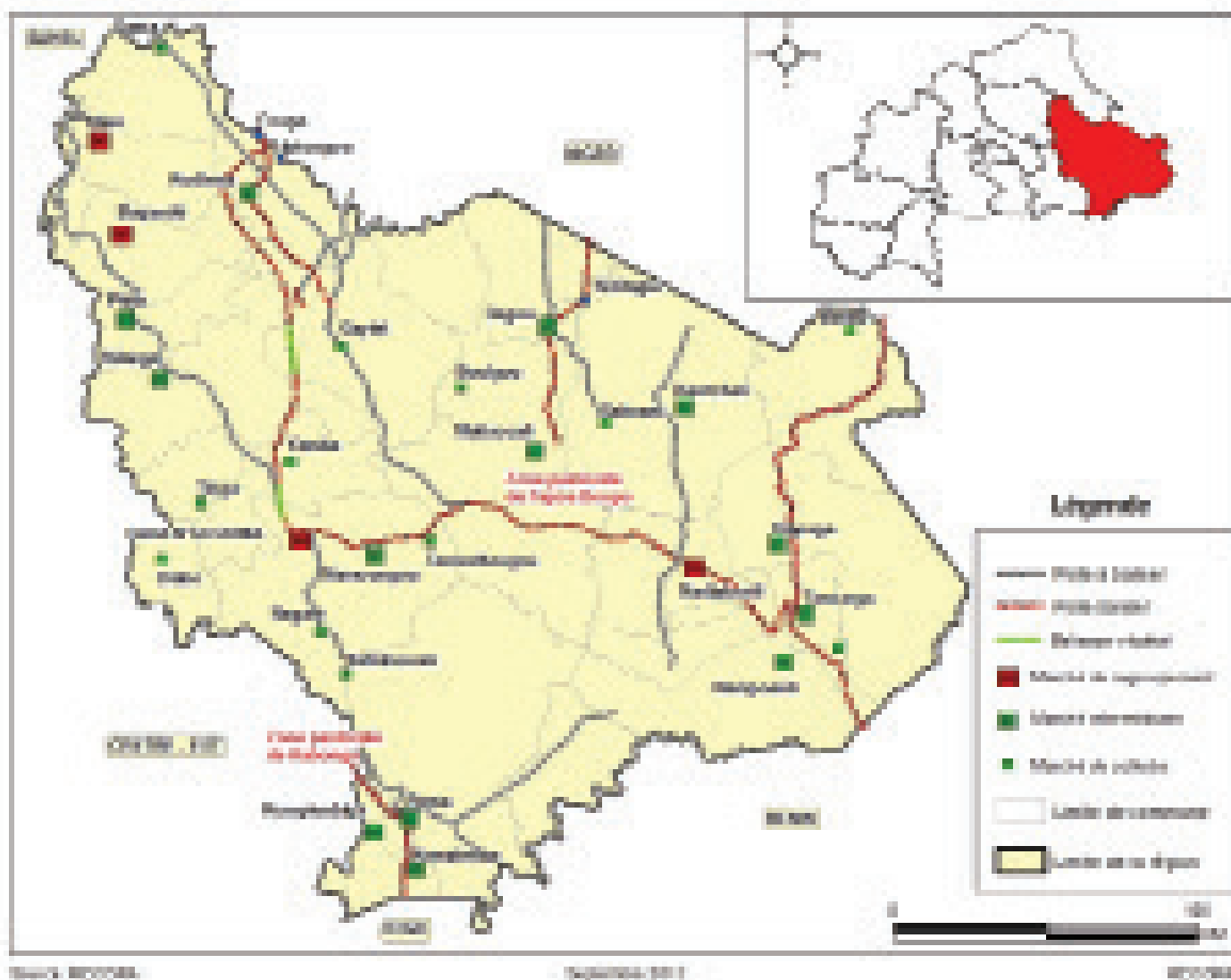
L'échelle d'intervention et de réflexion doit donc se faire à minima au niveau intercommunal. La réflexion d'un développement cohérent de l'agropastoralisme sur un territoire donné doit donc être portée par des intercollectivités. Sur la base des données statistiques existantes permettant de quantifier les recettes dégagées sur les infrastructures marchande, sur la base de l'évaluation au kilomètre du coût de suivi/supervision des pistes et des marchés, il sera possible au sein de cette inter-collectivités de définir une clef de répartition entre les collectivités en lien avec leurs recettes pour la prise en charge de ces coûts.

La présentation faite par l'Association des Communes de l'Atakora et de la Donga (ACAD, Bénin) lors de l'atelier de lancement du Programme d'Appui à la Résilience des Systèmes Agropastoraux (PARSAO) illustre parfaitement les différentes étapes de ce processus. L'exemple est d'autant plus parlant que le territoire ciblé est limité à deux infrastructures marchandes (le marché à bétail de Matéri et le quai d'embarquement de Sépounga).

4. CONCLUSION

Ainsi la réalisation d'infrastructures nécessite un long travail d'ingénierie sociale que cela soit en amont ou en aval de la construction.

Trois approches doivent être au cœur même de ces interventions. Il convient tout d'abord de maintenir tout au long du processus les concertations multi-acteurs. Au-delà de la terminologie, il s'agit de maintenir une écoute de l'ensemble des parties prenantes et de croiser les données quand celle-ci sont contradictoires. Ensuite, il s'agit de développer une approche intégrée de la filière transversale aux domaines et aux résultats. La réalisation d'infrastructures marchandes est une entrée potentielle dans un développement cohérent de la filière sur un territoire donné. Elle doit donc être systématiquement rattachée aux autres domaines d'intervention. La démarche devrait être : Le diagnostic a identifié le marché de XX comme prioritaire. Nous allons sécuriser les couloirs reliant les différents marchés relevant de son maillage. Nous allons sécuriser les couloirs de transhumance approvisionnant ces marchés durant la saison sèche. Nous allons positionner des magasins d'aliments-bétail et des dépôts vétérinaires à des endroits stratégiques sur ces axes.



Enfin, parler d'approche intégrée renvoie de facto à une approche territoriale. Le développement de la filière doit donc être pensé à une échelle territoriale raisonnée impliquant à minima plusieurs communes et justifiant par là-même que l'ancrage institutionnel de ce type d'intervention doit relever d'inter-collectivités.

ACTING FOR LIFE

40 avenue de l'Europe
BP 07
F93352 Le Bourget Cedex
France

Acting for Life est une association reconnue d'utilité publique
(statut accordé par le décret du 11 mars 2002)

Tél : (+33) (0)1 49 34 83 13 - **Fax :** (+33) (0)1 49 34 83 10
E-mail : contact@acting-for-life.org - **site web :** www.actingforlife.net